Guatemala:

Una Agenda para el Desarrollo Humano

Informe Nacional de Desarrollo Humano

2003

Guatemala: Una Agenda para el Desarrollo Humano

303.44 Guatemala: Una agenda para el desarrollo humano.
S623 Informe de desarrollo humano, 2003 / Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. -- Guatemala : SNU, 2003. -

390 p. ; (Informe Nacional de Desarrollo Humano ;6).
ISBN 99922-62-36-2.

1. Desarrollo Humano -- Guatemala. 2. Estado. 3. Desarrollo económico y social. 4. Política económica. 5. Políticas sociales. 6. Indicadores de desarrollo. 7. Derechos humanos. 8. Equidad. I. Título.

Edición: Ana María Rodas

Diseño y diagramación: Intercreativa

Ilustraciones de portada y portadillas: Olga María Vanegas

Impresión: Editorial Sur S.A.

Prólogo

La característica central de este Informe Nacional de Desarrollo Humano es que ofrece de manera sucinta un conjunto de propuestas de cambio, de políticas que el Estado y la sociedad podrían aplicar para enfrentar los grandes problemas de Guatemala. No contiene un amplio diagnóstico de los problemas nacionales. Ello responde a una decisión meditada internamente y consultada en el entorno de quienes han colaborado en su preparación estos años de fructífero trabajo.

Actualmente existen diversas propuestas realizadas por partidos políticos y organizaciones sociales y gremiales. En esta ocasión el Informe Nacional de Desarrollo Humano, con el apoyo del PNUD, y acompañado por el conjunto de fondos, agencias y organismos del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, ha tomado estas propuestas como base para profundizar algunos temas directamente vinculados con el desarrollo humano. Se han tomado en cuenta aquellas propuestas qué más desarrollan estos temas, sin hacer distinciones con base en criterios partidarios o ideológicos. La propuesta que aquí se hace desea aportar la cooperación de Naciones Unidas, en su mejor versión, al esfuerzo que realizan las y los guatemaltecos por el desarrollo de su país. Lo hace desde la perspectiva que dan las Naciones Unidas, es decir, con una visión internacional, neutral por naturaleza, y que pretende ser imparcial en sus juicios. Con los cinco informes nacionales de desarrollo humano publicados hasta ahora se cuenta con un acervo de información y análisis que facilita hacer un nuevo Informe, de carácter propositivo, que destaca por sus características.

En primer lugar el PNUD tiene ya una larga experiencia acumulada en la realización del diagnóstico de los problemas que aquejan a la sociedad guatemalteca. Los cinco informes anteriores constituyen la síntesis de un apreciable esfuerzo colectivo de análisis, de naturaleza técnica y académica, sobre aspectos sectoriales de la realidad nacional. Además, no solamente se han considerado con profundidad los diversos temas problemáticos en los Informes, sino que el PNUD ha organizado y estimulado el debate público de los mismos, desde sus Cuadernos de Trabajo o por medio de otros documentos públicos. Ello asegura la calidad del análisis del Informe y el seguimiento continuo que su preparación implica, cumpliendo así con dos de los seis princi-

pios básicos que el PNUD establece como garantía del éxito de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano.

En segundo término, se ha buscado preparar un informe con ideas que están en sintonía con las reflexiones que actualmente se realizan sobre el desarrollo en los ámbitos mundial y regional. Para ello se han aprovechado los informes mundiales y centroamericanos del PNUD, así como un cúmulo grande de informes y estudios producidos por las Naciones Unidas y por diversas instituciones que generan ideas sobre los grandes desafíos del desarrollo humano.

En tercer lugar, la metodología empleada en la preparación del presente Informe también ha sido diversa y participativa, y avala la ecuanimidad. Los temas centrales fueron encargados a consultores especializados y los documentos preparados por ellos fueron discutidos internamente con la colaboración de profesionales nacionales y de expertos y grupos interagenciales del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Se hizo un esfuerzo especial por articular las necesidades de cambio que surgen del diagnóstico de la realidad nacional con los mandatos y declaraciones universales de las Naciones Unidas, y también se tomaron en cuenta las propuestas nacionales que existen para resolver los problemas más importantes.

Con los aportes así recibidos el equipo central procedió a preparar los capítulos correspondientes. Luego, estos capítulos fueron discutidos en Talleres especiales utilizando la Metodología de Dialogo Democrático que el PNUD viene desarrollando a partir de la experiencia del Proyecto Visión Guatemala. En estos talleres participaron más de 200 personas, incluyendo a representantes del Gobierno, de organizaciones sociales y de otras entidades. Por último el texto, enriquecido con esa experiencia de participación por grupos, fue sometido a su revisión final por un conjunto de lectores críticos, para darle unidad y coherencia al texto. El conjunto de estas actividades contribuyó a cumplir con dos principios adicionales que plantea el PNUD como requisitos de éxito de los informes nacionales de desarrollo humano: la preparación participativa e incluyente, y la propiedad nacional del Informe correspondiente.

En cuarto lugar, existe una responsabilidad técnica bien definida. Sumado al auspicio del Sistema de las Naciones Unidas y al apoyo directo del PNUD, la conducción de este proceso y la responsabilidad final en la preparación del Informe la tiene el grupo que dirige este proyecto, encabezado por Juan Alberto Fuentes K. y acompañado por Karin Slowing Umaña y Edelberto Torres-Rivas. Con ello se garantizó el quinto principio requerido por el PNUD, que consiste en que los Informes cuenten con una completa independencia editorial. Esto asegura que los informes

presenten datos y análisis exactos e imparciales, sin justificar una posición del PNUD o una política determinada de un gobierno o de un partido político.

Este trabajo técnico se ha beneficiado de un acompañamiento en el que se destaca la participación del Foro Nacional de Rectores, representado por tres rectores específicamente nombrados para darle seguimiento a este tema.

Finalmente, el Informe proporciona en esta oportunidad una base de discusión sobre la cual construir una nación solidaria y menos desigual. El contenido del Informe de Desarrollo Humano 2003 ofrece una breve revisión de los grandes desafíos del país y a continuación incluye una reflexión optimista sobre la Visión de Nación desde la óptica del desarrollo humano y la construcción de la paz que los guate-maltecos deben alimentar. Los capítulos siguientes hacen propuestas sobre los sensibles temas de la seguridad ciudadana y el respeto a los derechos humanos; sobre el crecimiento con equidad y luego, sobre políticas sociales, asignándole especial atención a la educación, la salud y la seguridad social.

Estos aspectos propositivos están precedidos por un capítulo especial: el diseño de un poder público distinto, el perfil del Estado susceptible de enfrentar y proponer políticas de cambio en los próximos años. Se concibe así la propuesta de un Estado de derecho, democrático, impulsor del desarrollo, multicultural y eficaz en la gestión de los asuntos públicos. Esto se realiza con flexibilidad y creatividad, ajustando gran parte del contenido, la forma y los requisitos analíticos al contexto nacional. Con ello se cumple el sexto principio del PNUD relativo a los informes nacionales, que destaca la necesidad de flexibilidad y creatividad en su presentación.

Este Informe incluye elementos que buscan revitalizar el interés en implementar las políticas convenidas en los Acuerdos de Paz y del Pacto Fiscal. Se parte de una breve identificación de los grandes desafíos de Guatemala para poder así centrarse en las grandes soluciones, vislumbrando un futuro inmediato con optimismo. Se trata de un texto de encuentro de ideas, de propuestas e iniciativas plurales en una visión unitaria de esta nación multicultural. También se trata de un texto tentativo, que es base de discusión y no fuente de recetas. Busca estimular el debate y aclarar las opciones de política que enfrenta Guatemala. En síntesis, esta es una herramienta para formular política públicas, para impulsar el desarrollo humano y la paz, logrando así cumplir con las Metas del Milenio. Aporta insumos para la toma de decisiones en el ámbito público y privado, nacional y local.

Adjunto al Informe Nacional de Desarrollo Humano del 2003 se incluye como un Anexo Especial una evaluación del grado de cumplimiento del Acuerdo de Paz

sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Esta evaluación se hace como parte del proceso gradual de salida de MINUGUA del país, con vistas a delegar, al menos en parte, las funciones de seguimiento de los Acuerdos de Paz que hasta ahora ha llevado a cabo esta misión. En particular, se trata de contribuir a que algunas de estas funciones, vinculadas al proceso de monitoreo de los Acuerdos de Paz, sean asumidas de manera gradual por entidades nacionales y por las agencias, fondos y programas del Sistema de Naciones Unidas que trabajan de manera permanente en Guatemala. Congruente con lo anterior, el proceso de preparación de esta evaluación ha sido diferente al proceso seguido para preparar el Informe Nacional de Desarrollo Humano, ya que no ha estado sujeto al acompañamiento del Consejo Directivo que orienta los trabajos del Informe y es responsabilidad de MINUGUA y del conjunto de agencias, fondos y organismos de las Naciones Unidas en Guatemala.

En representación del Foro Nacional de Rectores:

Abel Girón
Rector de la Universidad Panamericana

Luis Alfonso Leal Monterroso
Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala

Roberto Moreno

En representación del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala:

Juan Pablo Corlazzoli
Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas
Representante Residente del PNUD

Reconocimientos

La preparación de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano supone siempre un proceso amplio de participación que comprende la movilización de valiosos recursos humanos. Así ha ocurrido en el pasado, cuando a la tarea se han incorporado notables grupos de personas e instituciones. Es un proceso que toma varios meses y exige esfuerzos sostenidos a lo largo de ese tiempo. En esta ocasión, en la preparación de "Guatemala, una Agenda para el Desarrollo Humano" ha habido cambios en el método de trabajo, a tono con la distinta naturaleza del informe. Su carácter propositivo explica la naturaleza de esta nueva metodología. Por este medio queremos expresar nuestro reconocido agradecimiento a las siguientes personas e instituciones cuya contribución ha hecho posible el presente Informe.

Los temas centrales fueron encargados a consultores especializados: Félix Alvarado, Bienvenido Argueta, Maynor Cabrera, Carlos Camacho, Mildred López, Alejandro Rodríguez, Manolo Vela, Irma Alicia Velásquez Nimatuj, el equipo de Incidencia Ambiental encabezado por Patricia Orantes y Claudio Cabrera, Carlos Mendoza, Ricardo Valladares y Otto Valle. El anexo que contiene la evaluación del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria fue preparado por Nicté Ramírez, con el apoyo de funcionarios del Sistema de Naciones Unidas.

Los documentos preparados por los consultores fueron discutidos por expertos del Sistema de Naciones Unidas, donde destaca la colaboración del equipo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, encabezado por Birgit Gerstenberg y Alfonso Barragués, quienes colaboraron en la preparación y revisión de los contenidos de derechos humanos del Informe. También destaca la colaboración de MINUGUA, OIM, OPS, PMA y UNICEF. Con los aportes recibidos el equipo central preparó la versión preliminar de los capítulos que forman este documento. A su vez, éstos fueron sometidos al conocimiento y discusión de un importante grupo de expertos conocedores de los temas, incluido los Grupos Interagenciales del SNU. Este debate se realizó en talleres, en los que se utilizó la metodología de Diálogo Democrático que el PNUD viene desarrollando a partir de la experiencia del Proyecto Visión Guatemala. Los talleres fueron facilitados por Elena Diez Pinto, con el apoyo de Scarleth Gomar, Alicia Morales, Sonia González y Cristina Dubón de Mancilla. Ana de Molina también contribuyó a que hubiera más interlocución, especialmente fructífera con la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Desarrollo Económico y Social. Las siguientes personas participaron en los talleres:

Eduardo Aguirre, José Luis Albizú, Cecilia Alfaro, Miriam Alvarado, Félix

Alvarado, Enrique Álvarez, Estuardo Álvarez, Oscar Álvarez Gil, Alfredo Anckerman, Oscar H. Andrade, Roberto Ardón, José Alejandro Arévalo, Linda Asturias, Sandra Barahona, Alfonso Barragués, Carlos Barreda, Mayra Barrios, Ana Rosa Batres, Neftalí Bautista, Ana Berger de Castillo, Patricia Bezares, Francisco Bonifaz, Andrés Botrán, Mario Buch, Ricardo Bustamante, Mario Caal, Claudio Cabrera, Jorge Cabrera, Norma Cabrera Mérida, Felipe de Jesús Calderón, Carlos Camacho, Rosenda Camey, Lily Caravantes, Lucila Castañeda, Miguel Castro, Héctor Castro Monterroso, Blanca Cavero, Edgar Celada, Celso Chaclán, Walter Chacón, Consuelo Chacón, Evilton Chigüil Robles, Odilia Chocojay Cortez, Carlos Cifuentes, Nora Coloma, Felipe Colorado Chocojay, Sergio Iván Contreras, Guillermo Contreras, Gloria Cordón, Juan Carlos Cordón, Mynor Cordón, Erick Coyoy, Carlos Cristiani, María Cruz López, Santiago Cuxil, Luis Rodolfo Dávila, Karina de Batz, Adely de Bracamonte, Claudia de Del Aguila, Rossy de Meléndez, Ana de Molina, Blanca de Santos, Claudia de Saravia, Zahída de Vásquez, Magaly de Villela, Héctor Antonio Donis Ramírez, Giovanni Duarte, Julián A. Duarte, Erick España, Rubén Aroldo Espinoza Farfán, Roberto Es-trada, Wendy Estrada, José Alberto Flores, Humberto Flores Alvarado, Claudia Flores de Rosales, Carlos Flores Ramírez, Ana Lorena Galindo, Juventino Gálvez, Iván Gar-cía, Pedro David García-Salas, Ana Garita, Mario Garrido, Diana Germán, Birgit Gerstenberg, Juan C. Godoy, Carlos E. González, Carlos Federico González, Jorán González, Edna E. González Camargo, Lesvia Gudiel, Rosadelia Gudiel Pérez, Gabriela Guido, Eduardo Gularte, Manuel Guillén, Miguel Gutiérrez, Vivian Guzmán de Luarca, Solfrid Haugen, Anaí Herrera, Froilán Herrera, Edgar Hidalgo, Alexander Higueros, Andrés Huard, Ana Luisa Juárez M., Robert Klein, Jorge Lavarreda, Hilda Leal, Juan Lee, Sigfrido Lee, Annabethsy Leonardo de Barahona, Luis Linares, Mildred López, Carlos López, Nestor López, Reina López, Carolina López, Wotzbeli López Maldonado, Robert Manuel, Luis Martínez, Ulises Martínez, Alfonso Martínez, Carlos Martínez, Ramiro Martínez, Fernando Masaya, Claudia Maselli, Hugo Maúl, Caroline Meenagh, Erick Mejicanos, Noé Mencos, Carlos Mendoza, Leticia Mendoza, Allan Mills, Mario Minera, Silvia Molina, Jorge Estuardo Molina, Roberto Molina, Patricia Monge, Lidia Morales, Mario R. Morales Morales, Estuardo Morán, Virginia Moscoso, Efraín Moxín, Thelma Muñoz, Elizabeth Nash, Erwin Omego, Patricia Orantes, Erwin Orrego, Edgar Augusto Ortiz, Juan Carlos Paiz, Irma Palma, Daniel Pascual Hernández, Walter Paxtor García, Rodolfo Payes, Sonia María Pellecer, Samuel Pérez, Carlos Pérez, Jaime R. Pérez M., Irma Pérez Pivaral, Julio Pineda, María Silvia Pineda, Carlos Pinilla, Manuel Pinzón, Mario Pivaral, Mario Polanco, Juan Polo Huacacolgui, Pedro Prado, Luis Alberto Prata, Nuria Puebla, Ramiro Quezada, Claudia Quinto, Elizabeth Quiroa, Nicté Ramírez, Julio Ramos, Leonel Reyes, Flora Reynosa, Henrik Riby, Julia Richards, Luis Ríos, Ana Luisa Rivas, Fernando Rivera, Eugenia Rodas, Darío Roldán, Tomás Rosada, María Luisa Ro-

sal, Rina Rouanet, Anabella Sáenz, Luis Raúl Salvadó, Estuardo Samayoa, Angel Sánchez, Anabella Sánchez, Francisco Sánchez, Leopoldo Sandoval, Rolando Santiago, Raúl Romeo Segura, María Expectación Sequé, Vitalino Similox, Enma Azucena Socoy, Jorge Solares, Ana Julia Solís, Ivonne Soto, Rafael Toledo, Carmen Leonor Tzoj, Manolo Ugalde, Santiago A. Urbizo, Pablo E. Urías, Carmen Urízar de Rodríguez, Ricardo Valladares, Otto Valle, Carlos L. Valle S., Rodrigo Vásquez, Manolo Vela, Estuardo Velásquez, Maritza Velásquez, Helmer Velásquez, Eduardo Velásquez, Alvaro Velásquez, Mauro Verzeletti, Arnoldo Villagrán, Jane Werngreen Rosales, William Wiseman, Emilio Zabala, Otto Zeissig, Carlos Enrique Zúñiga.

Ha sido importante el apoyo institucional de la Universidad del Valle de Guatemala, de la Universidad Panamericana y de la Universidad de San Carlos de Guatemala, que representan al Foro Nacional de Universidades en el Consejo Asesor del Informe Nacional de Desarrollo Humano. Por medio de la participación de sus rectores en el Consejo y de sus expertos en los talleres de discusión, las universidades brindaron valiosos aportes técnicos a las versiones preliminares de los capítulos, enriqueciendo con ello sus contenidos.

Fueron revisores especiales del texto final Edgar Balsells, Jacqueline de De León y Carla Villagrán. Contribuyeron de manera especial en la preparación del Anexo Estadístico y en diversos aspectos cuantitativos del análisis Pamela Escobar y Gustavo Arriola. Ana Julia Solís y Carlos González apoyaron en las actividades de comunicación que acompañan el proceso de preparación del Informe. Brindaron asistencia técnica Iliana Peña de Barrientos, Pamela Rodas, Cecilia Zúñiga y Yasha Mendizábal. Ana Maria Rodas editó el informe y Olga María Vanegas lo diagramó.

Se agradece el aporte financiero del Gobierno de Suecia, a través de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo -ASDI-, y del Gobierno de Noruega por medio de la Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo-NORAD-, cuyas contribuciones han permitido la elaboración de este Informe. También se agradece la contribución de la Fundación SOROS, cuyos recursos han permitido ampliar la difusión de los mismos. De igual manera se agradecen los comentarios y opiniones de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, y la colaboración del Instituto Nacional de Estadística, de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, de los Ministerios de Educación y de Salud.

La preparación del Informe fue auspiciado por el Sistema de las Naciones Unidas, con el apoyo directo del PNUD a través de su Representante Residente y Representante Residente Adjunta. La conducción de este proceso y la responsabilidad final en la preparación del Informe la tuvo el grupo que dirigió este proyecto, encabezado por Juan Alberto Fuentes K. y acompañado por Edelberto Torres-Rivas y Karin Slowing Umaña. Fernando Carrera, de UNICEF (Ecuador) contribuyó de manera decisiva al trabajo del equipo, distinguiéndose por su agudeza y sensibilidad frente a los temas del desarrollo humano.

Índice

Prólogo....IIII
Reconocimiento....VII
Índice....XI
Resumen ejecutivo....XVII

Capítulo I : Los grandes desafíos de Guatemala....1
Introducción....3
A. Seguridad y derechos humanos....5
1. La seguridad....8
2. Los derechos humanos....9
B. La crisis económica....15
C. La crisis de la función social pública....15
1. Educación....15
2. Salud....17
3. Seguridad Social....19
D. La debilidad del Estado....21
1. El Estado de derecho....21
2. El Estado democrático....23
3. El Estado para el desarrollo....26
4. El Estado gerencial....26
5. El Estado multicultural....27

Capítulo II: La Visión de Nación....33
Introducción....35
A. La perspectiva del desarrollo humano y su contribución a la Visión de Nación....35
B. Hacia una Visión de Nación para Guatemala....38
C. Principales ejes de una Visión de Nación para Guatemala....40
1. Una Nación segura y respetuosa de los derechos humanos....40
2.Una Nación próspera, competitiva y justa....41
3.Una Nación sin exclusiones sociales....44
D.La concertación como base de la Visión de Nación....45
1.Un Estado democrático estratégico y concertador....45
2.Un sector privado empresarial competitivo y socialmente responsable....46
3.Una ciudadanía organizada con capacidad propositiva....47

Capítulo III: El Estado....51
Introducción....53
A. Propuestas existentes sobre la reforma del Estado....53
1.El Estado de derecho....53

2.El Estado democrático....55
3.El Estado multicultural....57
4.Un Estado para el desarrollo....58
5.El Estado gerencial....59

B. La nueva propuesta de un Estado fuerte para el impulso del desarrollo humano....61
1.Un Estado de derecho....62
2.Un Estado democrático....65
3.Un Estado para el Desarrollo....68
4.Un Estado Gerencial....73
5.Un Estado multicultural....76
6. El Estado, las relaciones internacionales, la globalización....78
7. La nación que puede construir un Estado fuerte....78

Capítulo IV: Seguridad y Derechos Humanos....81
Introducción....83
A. Análisis comparativo de propuestas....84
1.Sistema judicial - Ministerio Público - Policía Nacional....84
2.Atención a poblaciones en condiciones de riesgo....86
3.Control de venta de armas y de la oferta de seguridad privada....86
4.Fortalecimiento de la función judicial y del acceso a la justicia como mecanismo de protección de los derechos humanos....87
B. Principios rectores....90
C. Políticas....93
1. Modernización institucional....93
2. Regular el uso de armas y de la seguridad privada y fortalecer la capacidad para detectar las amenazas a la seguridad....97
3. Fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio de Gobernación y de la PNC para la prevención del delito....99
4. Fortalecimiento de la función judicial y el acceso a la justicia....101
5. Acabar con la impunidad en todas sus expresiones y la creación de la CICIACS....104
6. Promover una cultura de paz y un proceso de reconciliación nacional....105

Capítulo V: Bases para un Crecimiento con Equidad....109
Introducción....111
I. Propuestas sobre economía y desarrollo rural....111
A. La variedad de propuestas....111
B. Comparación de las propuestas....112
1.Los principios generales....112
2.El crecimiento....112
3.La competitividad....113

4.La equidad....114
5.La sostenibilidad ambiental....116
6.El desarrollo rural y el acceso a la tierra....117
7.La movilización de recursos para impulsar el crecimiento con equidad....117
8.El papel del Estado....118

II. El impulso del crecimiento con equidad....119
A. Principios Generales....119
1.El crecimiento económico como medio para impulsar el desarrollo humano....119
2.La base sistémica y territorial de la competitividad....120
3.La equidad....121
4.La sostenibilidad ambiental....122

B. Políticas e instituciones....122
I El impulso del crecimiento....123
1. Antecedentes 123
2. Estabilidad con tipo de cambio competitivo y Pacto Fiscal 123
3. La generación de confianza 126
4. La política de comercio exterior 127
5. El desarrollo de cuatro motores de crecimiento....130

II Equidad y sostenibilidad ambiental 132
1. El crecimiento con equidad y sostenibilidad 132
2. La progresividad de la tributación y del gasto público. 133
3. Política de competitividad y responsabilidad social empresarial 134
4. Hacia una política de fomento del empleo “digno” 135
5. Políticas de redistribución de tierras....137
6.Política Pública de los Recursos Hídricos....143
7. Política de ordenamiento territorial 145
8. Política de fortalecimiento de la gestión pública ambiental....146

III. La base territorial de la competitividad:
nuevo fundamento del desarrollo rural y local....147
1. El fomento del desarrollo local como base de la
competitividad de los cuatro nuevos motores de crecimiento....147
2. Instrumentos concretos para impulsar el desarrollo rural y
local con nuevos motores de crecimiento 153
3. Política de seguridad alimentaria 158
4. Política de infraestructura para el desarrollo local y rural....159

IV. Promoción de la innovación y el desarrollo tecnológico....160
1. La incorporación de tecnología para favorecer la industrialización....160
2. Arreglos institucionales para favorecer la innovación y difusión de tecnología....160
3. Un Fondo mixto para promover inversiones pioneras....161
4. Sistema Nacional de control de calidad....163

Capitulo VI: Políticas Sociales para el Desarrollo Humano......169
Introducción.....171
I.Educación.....172
A.Comparación de propuestas existentes.....172
1.Incremento de la cobertura educativa.....172
2.Mejoramiento de la calidad educativa y reforma curricular.....173
3.Formación, capacitación y dignificación del personal docente, técnico y administrativo.....175
4.Modernización, descentralización y participación ciudadana.....175
5.Incremento del financiamiento asignado a la educación.....176

B.Propuesta para el tema educación.....177
1.Reestructuración y descentralización del sistema educativo.....178
2.Incremento del Financiamiento para la educación, calidad del gasto y mecanismos de control.....181
3.Acceso universal a la educación.....183
4.Equidad étnica y de género.....185
5.Calidad de la educación.....187
6.Desarrollo de la educación superior, la ciencia y la tecnología.....190

II. Salud.....191
A. Comparación de propuestas existentes.....191
1. Extensión de cobertura de los servicios de salud.....192
2. Equidad y pertenencia étnica.....194
3. Reforma sectorial de salud.....194
4. Financiamiento de la Salud.....196
5. Acción sobre los determinantes de la salud.....196
6. Estructura de la seguridad social en salud.....197

*B.*Propuesta para el tema salud.....198
1.Reestructuración integral del sector salud.....198
2.Reestructuración y ampliación de la base de financiamiento para la salud.....201
3.Acceso universal a servicios básicos de salud con calidad.....205
4. Equidad étnica y de género en el acceso y la oferta de los servicios de salud.....207
5.Abordaje de los “determinantes de la salud”.....208

II.Seguridad Social.....209
A.Comparación de propuestas existentes.....209
1.Modelos de reforma aplicados en Latinoamérica.....210
2.La reforma de la seguridad social en Guatemala.....213

B. Propuesta para el tema seguridad social (en materia de pensiones).....215
1.Principios que orientan la propuesta.....215
2.Políticas.....216

Anexo Estadístico.....221
Anexo Metodológico.....291
Anexo de Glosario de Términos Estadísticos.....296
Anexo de Siglas.....299
Bibliografía.....307
Anexo Especial: Evaluación del estado de cumplimiento del acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria.....315

Resumen Ejecutivo

I. Los grandes desafíos nacionales

En Guatemala se han dado progresos importantes en los últimos 15 años en los ámbitos económico, político y social. No obstante estos avances, persisten grandes desafíos que corresponde encarar. Estos son los que se identifican de manera sintética en el Informe de Desarrollo Humano del 2003 con el objeto de proponer soluciones que podrían ser impulsados por un nuevo gobierno a partir de 2004. Específicamente, y tomando en cuenta que los principales problemas que enfrenta Guatemala se dan en materia de seguridad y derechos humanos, de crecimiento económico y de desarrollo social, corresponde impulsar políticas y acciones de la sociedad en su conjunto en esas tres áreas. También requiere fortalecer al Estado como instrumento con la capacidad de concertar y catalizar esfuerzos para avanzar en ese sentido, lo cual es especialmente importante si se toma en cuenta que Guatemala continúa teniendo un Estado débil.

En cuanto al primer grupo de problemas, referido a la seguridad y a los derechos humanos, se constata que la inseguridad se ha vuelto un flagelo de la convivencia social en Guatemala, convirtiéndose en una de las mayores limitantes de la libertad de las personas La tasa de homicidios, un indicador importante de la inseguridad, ha aumentado en los últimos años. En este deterioro inciden distintas causas, incluyendo la cultura autoritaria, la pobreza y la desigualdad, además del creciente poder del crimen organizado y la ineficacia del Estado para cumplir su misión de orden y justicia.

Además, no ha habido una trayectoria de mejoras continuas en materia de derechos humanos, como se esperaba luego de la firma de los Acuerdos de Paz. Aunque las violaciones que se registran no son el resultado de una política represiva del Estado, persisten como parte de una cultura heredada de la época de las dictaduras militares. Se reportan constantes violaciones a la vida, la justicia, la participación política y los derechos sociales y en los últimos años el incumplimiento al debido proceso representó el 40% de las violaciones a los derechos humanos. Finalmente, han reaparecido grupos clandestinos, con vínculos al crimen organizado y a organismos del Estado, que acosan y atacan a organizaciones y activistas de derechos humanos, creando condiciones de terror.

El segundo grupo de problemas se refiere a los económicos y ambientales. Por un lado, la tasa de crecimiento del ingreso por habitante se ha reducido continuamente desde 1999, poniendo de manifiesto una seria desaceleración económica. Por otro lado, la desigualdad continúa siendo uno de los problemas más importantes de Guatemala, reflejado en el hecho de que la desaceleración económica, resultado de factores internos y externos, estructurales y coyunturales, incluyendo la crisis del café,

ha afectado en mayor medida a los más pobres. Así, aunque el porcentaje de pobres no varió significativamente en los últimos años, el porcentaje de personas en una situación de pobreza extrema aumentó en 5 puntos porcentuales entre 2000 y 2002, lo cual fue especialmente agudo en el área rural. La inseguridad alimentaria, asociada a un aumento de la desnutrición crónica de niños menores de 5 años, y resultante del estancamiento económico, de la crisis del café y de la sequía del 2001, es otra manifestación del mismo problema. Por otro lado, los problemas ambientales se manifiestan con mayor fuerza en relación a la tierra y al agua. Así, a la falta de acceso a la tierra se suma su erosión, y problemas de acceso y de contaminación del agua amenazan con asumir dimensiones de conflictividad similares a las de la tierra.

Hay un tercer grupo de problemas, que son de naturaleza social. La cobertura de educación primaria y de salud preventiva ha aumentado en los últimos años, y se espera que Guatemala alcance la Meta del Milenio de cobertura primaria universal y de reducción de la mortalidad infantil y de la niñez si se da continuidad a los programas actuales. Pero se estima que sólo 4 niños de cada 10 que entran a la primaria terminan el tercer año y solamente 3 son promovidos del sexto grado, mientras que en los ciclos de educación básica y diversificada la cobertura no alcanza ni la tercer parte de los jóvenes que debieran asistir. Además, los indicadores de morbilidad y mortalidad de Guatemala están entre los peores de la región, debido a enfermedades infecciosas y a problemas nutricionales tratables que afectan principalmente a las poblaciones más vulnerables.

Tanto en salud como en educación existen problemas de calidad, de paridad de género y de pertinencia del contenido de los servicios que se suministran. También se repiten las disparidades entre el área urbana y rural: en la primera los habitantes tienen acceso a opciones tecnológicas y de personal mejor calificado; en la segunda la población pobre sólo accede a 'paquetes básicos' en el caso de salud y a educación de menor calidad, y se estima que hasta un 20% de la población no tiene acceso a ningún tipo de servicio de salud institucional. La capacidad rectora del Estado sobre los sistemas privados de educación y de salud es endeble, por lo que no se asegura la calidad y eficiencia. Finalmente los problemas de corrupción reportados en el IGSS ponen de manifiesto los desafíos de gestión, transparencia y rendición de cuentas de este organismo.

La capacidad del Estado de enfrentar estos problemas depende de cinco dimensiones: la vigencia del Estado de derecho; el Estado que obtiene legitimidad de su carácter democrático; el Estado como instrumentos para impulsar el desarrollo; el Estado con capacidad gerencial; y el Estado Multicultural, que refleje la diversidad étnica de Guatemala. En relación a cada uno de ellos existen limitaciones que deben superarse si se espera que el Estado sea un instrumento efectivo para impulsar el desarrollo humano. Sin embargo, para contar con una orientación estratégica que sirva para orientar esta adecuación del Estado se requiere contar con una Visión de Nación compartida por la sociedad, como base para darle un sentido de dirección y para identificar grandes prioridades del Estado.

II. La Visión de Nación

La Visión de Nación que se propone se basa en el paradigma de desarrollo humano y los principios de las Naciones Unidas, en su aplicación concreta a Guatemala con el fin de superar los grandes problemas identificados previamente, y en la concertación nacional como método para construirla, tomando en cuenta los contenidos y compromisos reflejados en la Constitución de la República, los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal.

El Desarrollo Humano constituye un proceso de fortalecimiento de las capacidades humanas para ampliar las opciones y oportunidades de manera que todas las personas, sin exclusiones, puedan vivir una vida de dignidad y valor. Se trata de un proceso que permite a los seres humanos liberarse de la discriminación, de la pobreza, del temor, de la injusticia y de amenazas contra la seguridad personal. Significa poder asumir la libertad para desarrollarse y para que cada persona pueda alcanzar su potencial, junto con participar en la toma de decisiones, expresar sus opiniones y acceder a un trabajo decente sin explotación ni abuso. Partir del Desarrollo Humano para definir la Visión de Nación en Guatemala significa que deben reconocerse como principios básicos a la libertad, la equidad, el respeto a la diversidad y el reconocimiento de la pluralidad cultural. Lo último supone aceptar que la pluralidad cultural y la diversidad enriquecen el desarrollo humano en la medida en que se basan en el diálogo intercultural.

Para concretar la agenda de Desarrollo Humano los gobiernos de las Naciones Unidas acordaron en 2000 las Metas del Milenio a cumplirse en 2015, las cuales contemplan reducir la pobreza extrema, mejorar la salud y la educación, preservar el medio ambiente y promover la equidad de género en el mundo. Para poder orientar una agenda de desarrollo humano en Guatemala se sugiere una Visión de Nación con tres pilares: primero, una nación segura y respetuosa de los derechos humanos; segundo, una nación próspera, competitiva y justa; y, tercero, una nación sin exclusiones sociales.

En cuanto al primer pilar de la Visión de Nación, debe tomarse en cuenta que respetar los derechos humanos y mejorar la seguridad son dos caras de un mismo proceso: la consolidación del Estado de Derecho. Un Estado de Derecho efectivo está asociado con una institucionalidad que garantiza el respeto a la ley y protege los derechos humanos. Esto incluye promover la equidad para los grupos tradicionalmente excluidos como las mujeres y los indígenas, además de fomentar la equidad de acceso a la educación, salud, otros servicios básicos y participación en la vida pública del país.

En relación al segundo pilar de la Visión de Nación, referido a una Guatemala próspera, competitiva y justa, se requiere poder competir tanto en el mercado mundial como en el interno, para lo cual corresponde generar procesos económicos de alta productividad apoyada en inversiones en tecnología, infraestructura y recursos humanos. Requiere que los actores públicos y privados trabajen juntos para desarrollar estrategias de competitividad y compartir responsabilidades. Igualmente importante es la integración de las áreas rurales del país articulándolas con el desarrollo urbano mediante el desarrollo ambientalmente sostenible de cuatro nuevos motores de crecimiento regionales que incluyan la

agroindustria, el turismo, los recursos forestales, y textiles y vestuario.

El tercer pilar de la Visión de Nación se refiere a contar con un país sin exclusiones sociales. Requiere elevar el nivel, acceso y pertinencia de la educación y de la salud para toda la población, asignándole especial atención a los grupos excluidos. Un país como Guatemala debe aspirar a no menos de 9 años de escolaridad para todos los niños y niñas mayores de 15 años, y a que ningún niño o mujer mueran de enfermedades prevenibles o curables, así como a eliminar el hambre y la desnutrición. Los mayores esfuerzos de educación y salud deben enfocarse en los indígenas y las mujeres, pues históricamente han sido excluidos del acceso equitativo a estos servicios.

La Concertación debe ser la base para construir la Visión de Nación. Como principales actores de este proceso deben estar el Estado, los ciudadanos organizados, incluyendo una sólida participación de los partidos políticos en particular, y los empresarios. El Estado debe ser responsable de tener una visión estratégica y contar con una capacidad catalítica para impulsar el proceso de concertación.

Será indispensable la participación de la ciudadanía organizada. La calidad del Desarrollo Humano en Guatemala dependerá siempre de la calidad de la democracia que a su vez depende de la participación de la ciudadanía. Cabe mejorar la capacidad propositiva de diversas organizaciones de la sociedad civil, tomando en cuenta las asimetrías que pueden surgir debido a debilidades financieras y técnicas de aquellas organizaciones que representan a sectores excluidos. Es indispensable que la sociedad organizada también contribuya a la consolidación de los partidos políticos, que son los foros por excelencia para discutir la conducción del Estado.

Finalmente, el sector privado debe participar imbuido por el afán de la competitividad combinado con una creciente responsabilidad social empresarial, reflejada en el respeto de las obligaciones laborales, tributarias y ambientales derivadas de la legislación nacional, y con una perspectiva amplia que tome en cuenta intereses de sectores sociales externos a la empresa, que van desde comunidades específicas hasta el país entero.

III. El Estado

La transformación de la realidad actual según una visión deseable para una Guatemala del futuro depende de varios factores. Algunos están relacionados con la actitud de la población en donde el papel de la sociedad civil y sus organizaciones y de los partidos políticos es decisivo. Otros dependen del desempeño de un nuevo Estado que históricamente ha sido débil, ineficiente, con déficit de legitimidad, con pocos recursos y con baja capacidad de gestión. La magnitud de las tareas a realizar en los próximos años requiere de un poder político que expresado en el Estado no solo sea uno de derecho y democrático, sino también competente para impulsar el desarrollo, eficiente en su acción gerencial y crecientemente multicultural.

Las funciones de este Estado son a) hacer de Guatemala un país en paz y seguro, combatiendo con éxito la criminalidad y fortaleciendo las instituciones

encargadas de perseguirlo, b) garantizar el ejercicio y la expansión de las libertades públicas como una forma de fortalecer la democracia, c) tener capacidad de convocatoria plural y efectiva para enfrentar con el diálogo los múltiples temas de controversia y, de manera especial, para pactar acuerdos a favor de la seguridad y protección de los derechos humanos, el crecimiento con equidad y el desarrollo social, d) promover el crecimiento económico y el desarrollo social con equidad en un ambiente de seguridad jurídica y política, e) adoptar políticas inspiradas en los principios del desarrollo humano a fin de disminuir la pobreza y reducir las desigualdades que debilitan la solidaridad social y f) asegurar la protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales.

Las propuestas de un Estado capaz de impulsar el desarrollo humano comprenden varias características y un conjunto de políticas que se enmarcan en lo que es un Estado de Derecho, un Estado Democrático, un Estado para el Desarrollo, un Estado Gerencial y un Estado Multicultural.

1. Un Estado de derecho

Debe asegurarse la existencia de un poder regulado por la ley, por normas constitucionales y ordinarias. Tres requisitos son necesarios: el Estado como garante de la seguridad del ciudadano y del ejercicio de los derechos que le son inherentes; la subordinación de la institucionalidad del Estado y su funcionamiento a una normativa precisa y dictada en previsión del bien común; y la independencia plena de los tres poderes que forman el Estado -el ejecutivo, el legislativo y el judicial- y la autonomía del Tribunal Supremo Electoral. Dada la historia guatemalteca también debe destacarse que una dimensión básica del Estado de derecho es la sumisión del poder militar al civil. Para afianzar el Estado de Derecho se requieren implementar las políticas que se identifican a continuación.

a) Proteger la seguridad ciudadana y asegurar el control legal del uso de la fuerza

Es indispensable hacer frente a la delincuencia y acabar con la impunidad, fortaleciendo con recursos humanos y financieros a la Policía Nacional Civil, el Sistema Judicial y el Ministerio Público, reformar leyes y formular políticas de prevención y persecución del delito. Se requiere fortalecer la calidad de la investigación de la PNC, las estadísticas y en general las funciones destinadas a la seguridad ciudadana.

b) Control civil de la seguridad

Se requiere un estricto control civil del mercado de armas y municiones y sobre los servicios privados de seguridad. Es necesaria una nueva Ley de Orden Público y la creación de la Dirección de Inteligencia Civil, desmilitarizando los cuerpos de seguridad.

c) Ampliar el acceso a la justicia

Se requiere crear condiciones y eliminar barreras para asegurar un efectivo acceso a la justicia, sobre todo a favor de las mujeres y los indígenas, en las zonas rurales y para grupos vulnerables.

d) Promover alternativas de resolución de conflictos

Debe fomentarse la mediación, el arbitraje y la conciliación, ampliando las funciones de los jueces de paz y aplicando, donde corresponda, el derecho consuetudinario.

e) Apoyar la independencia del poder judicial

Hay que dotarlo de recursos financieros, despolitizando los nombramientos y fortaleciendo la implementación de la carrera judicial. La objetividad de las decisiones judiciales debe asegurarse.

f) Fortalecer la capacidad del sistema judicial en la lucha contra la corrupción

Se requiere promulgar y aplicar con rigor instrumentos legales, incluyendo las convenciones internacionales, y apoyar el desarrollo de sistemas de monitoreo de la sociedad civil y de los medios de comunicación social.

2. Un Estado democrático

Requiere una estructura inclusiva para el florecimiento de los derechos ciudadanos, especialmente para mujeres, indígenas y grupos tradicionalmente marginados. Su legitimidad se asegura con la participación plural de la ciudadanía en condiciones competitivas, de igualdad y respeto a las diferencias. Lo plural tiene especial referencia al carácter multiétnico de la nación y a las desigualdades en la distribución del poder. Este, debe descentralizar y desconcentrar sus actuales prácticas. Requiere de varias políticas.

a) Modernizar el sistema electoral y de partidos

Urge fortalecer en diversos ámbitos la organización partidaria y hacer transparente la fuente de sus recursos financieros, asegurando más flexibilidad, capacidad de representación e independencia. Requiere el establecimiento del Documento Único de Identidad por el Tribunal Supremo Electoral, facilitar la cedulización de las mujeres, especialmente de indígenas y en las áreas rurales, actualizar el Padrón Electoral y promover la participación electoral, especialmente entre mujeres y grupos étnicos.

b) Reforzar la capacidad institucional del poder legislativo

Es necesario mejorar sustancialmente la producción legislativa, sus procedimientos técnicos, sus asesorías, incluyendo un registro fiel de los debates y de lo aprobado, y mejorar los servicios de documentación e información pública.

c) Fortalecer la transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción

Se debe mejorar la capacidad e independencia de instituciones como la Contraloría General de Cuentas, el Ministerio Público, la Procuraduría de los Derechos Humanos. También es preciso asegurar la información pública de los actos de gobierno y el libre acceso a la misma para asegurar la probidad de la actuación de los funcionarios en todos los niveles.

d) Desarrollar procesos de descentralización política, participación ciudadana y democratización local

Estos son aspectos vinculados entre sí, que pueden lograrse a partir de la aplicación de la legislación existente y dando atención a las consecuencias fiscales, a la eficacia y a la entrega efectiva del poder a escala territorial. Hay que fomentar la organización y participación local porque esta es la manera en que el Estado democrático se vincula con la sociedad civil.

e) Fomentar la cultura democrática

Se debe fomentar la práctica cívica, la educación formal con contenidos precisos: ética de servicio, solidaridad, tolerancia y diálogo. El ciudadano intercultural debe ser portador de una amplia cultura democrática.

3. Un Estado para el desarrollo

Es necesario concretar los contenidos de los Acuerdos de Paz y facilitar la inserción del país, en mejores condiciones, al mercado global y a la revolución informática. Se trata de construir un Estado fuerte para un mercado desarrollado, de manera que garantice un marco macroeconómico y financiero estable y asegure el crecimiento económico con equidad. Para ello se requieren varias políticas.

a) Fortalecer las instituciones que gestionan el gasto público y generar mayores recursos al Estado

La implementación de la Agenda para el Desarrollo Humano que aquí se propone requiere contar con ingresos adicionales para el Estado equivalentes al 2.5% del PIB en el 2004, 3.5% en 2005, 3.8% en el 2006, 4.2% en el 2008 y 4.5% en el 2008. Aproximadamente el 71% de este monto correspondería al financiamiento del desarrollo social, 16% al desarrollo económico y 13% para seguridad y derechos humanos. Partiendo de la actual carga tributaria, de 10.7%, cubrir la diferencia entre ingresos y gastos requeriría combinar exenciones, reasignar el gasto público y aumentar la carga tributaria a entre 13.5 y 15 %.

Para asegurar la efectiva generación de recursos y su adecuado uso hay que fortalecer las funciones del Estado que corresponden a generar información, asegurar transparencia, evaluar y descentralizar el gasto público y recaudar impuestos. Requiere fortalecer la capacidad técnica e independencia profesional de la Dirección Técnica del Presupuesto, de la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN) y de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), además de asegurar estas capacidades y la autonomía para el Instituto Nacional de Estadística (INE). Requiere retomar el Pacto Fiscal para orientar la política fiscal y otras medidas que incluyen impulsar una reforma tributaria, eliminar exenciones y reducir el gasto militar para generar los recursos que requieren los cambios que esta Agenda propone, a tono con los Acuerdos de Paz.

b) Dar prioridad a las grandes reformas sociales

Corresponde reformar y fortalecer –en términos técnicos, presupuestarios y políticos- las instituciones responsables de

la implementación de la Política Social (Ministerios de Educación, Trabajo, Cultura y Salud, Fondos Sociales, Secretaría de Planificación, Instituto de Seguridad Social, Secretaría Presidencial de la Mujer y entidades con responsabilidades de reducir la pobreza y las inequidades étnicas, de género y geográficas del país, con el fin de asegurar que se pueden realizar las grandes reformas pendientes en educación, salud y seguridad social.

c) Aumentar la capacidad reguladora y conciliatoria del Estado

El Estado debe desarrollar la capacidad de regular los mercados de capital, trabajo, tierra y agua, y los servicios básicos –públicos y privados- de educación, salud, saneamiento, electricidad, telefonía y seguridad. Como parte de ello cabe también fortalecer la gestión pública ambiental. Ello implica reformar marcos normativos, desarrollar nuevos instrumentos de regulación, fortalecer la capacidad técnica del Estado en cada uno de estos temas, y asignar recursos para cumplir con estas tareas. Dada la complejidad de estas políticas, y el alto grado de conflicto que pueden generar, lo anterior debe ir acompañado de mecanismos de concertación que aseguren la conciliación, la transparencia y la rendición de cuentas.

d) Concretar la descentralización

Partiendo de las leyes de descentralización existentes, es necesario reforzar las capacidades financieras de los gobiernos municipales, profesionalizar la gestión pública municipal, fortalecer la capacidad técnica y asegurar la representatividad política de los Consejos Departamentales de Desarrollo, capacitar a líderes locales y fomentar la auditoría social y la transparencia.

4. Un Estado gerencial

El Estado requiere contar con los mejores recursos técnicos y humanos del país y poseer la racionalidad apropiada para le mejor asignación de prioridades. La administración pública debe convertirse en una prestigiosa plataforma institucional y garantía de formulación y desarrollo de la gestión oficial al servicio de todos, de la Nación. Se requieren varias políticas para avanzar en este sentido.

a) Modernización del empleo público con criterios objetivos

Es necesario profesionalizar el empleo público, asegurarlo con programas de selección y promoverlo con base en criterios de mérito y calidad. Una ley de servicio civil y su aplicación ajena a intereses políticos es el mejor camino para modernizar los recursos humanos.

b) Mejorar la coordinación y evaluación de estrategias y políticas públicas

Ello constituye una exigencia para elevar las capacidades de planeamiento, seguimiento y corrección de las decisiones y proyectos que el Estado se propone. Esto es particularmente importante en las áreas de la política social, fiscal y de descentralización.

c) Modernizar la gestión de los servicios públicos

Puede lograrse tomando medidas internas de reforma, pero también con políticas de contratación, concesión o subcontratación, o fomentar a través de ONGs siempre que se aseguren calidad, costos y equidad. Algunos servicios pueden mejorar con medidas de desconcentración de los mismos. Lo anterior debe ir acompañado de una adecuada capacidad de regulación, especialmente de mercados (tierra, trabajo, capital, agua) y servicios básicos estratégicos (educación, salud y saneamiento, seguridad, electricidad y telecomunicaciones).

d) Asegurar la neutralidad y objetividad de la administración pública

Implica, con el apoyo de una nueva Ley de Servicio Civil, aplicar los principios de mérito e igualdad en el acceso y ascenso de los funcionarios, con independencia de juicios políticos o ideológicos, y promover una ética de servicio y compromisos de objetividad y servicio efectivo al público.

e) Combatir el clientelismo y las prácticas patrimoniales

El clientelismo es el intercambio de favores entre un funcionario y una persona que ofrece casi siempre apoyo electoral y/o patrimonial, y se refiere a prácticas de gobierno en provecho económico de familiares y amigos. Correspondería definir ambas como prácticas de corrupción, reflejándolo en la legislación y con las sanciones correspondientes.

f) Aprovechar el potencial de las tecnologías de la información

El uso intensivo de información contribuiría a mejorar sustancialmente la comunicación nacional y el servicio al público, así como los instrumentos disponibles para la modernización de la gestión y el manejo de grandes bases de datos, contribuyendo a la toma de decisiones y el trazado de políticas.

5. Un Estado multicultural

Como parte del desarrollo democrático de Guatemala es preciso reconocer al país como una nación multiétnica. El Estado ya no puede ser monista, homogéneo o monolingüe y en su construcción deben participar de manera incluyente los pueblos indígenas. También se debe reconocer que en el pasado se cometieron excesos e injusticias contra los pueblos indígenas y que se deben eliminar sus condiciones de exclusión socio cultural y económica.

a) Acciones inmediatas

Se requieren políticas para desarrollarlas en el próximo período de gobierno, sabiendo que la creación de un Estado multicultural requiere de tiempo y de grandes esfuerzos. En particular, está pendiente una ley sobre las comunidades indígenas que establece la Constitución, y que debería hacer realidad los aspectos sustantivos del Convenio 169, tales como la enseñanza bilingüe, la aplicación del derecho consuetudinario indígena y el reconocimiento de derechos al suelo y al territorio, la actitud ante los sitios sagrados, y las medidas para elevar los niveles de vida de esta población.

b) Aplicación positiva de la legislación ya vigente.

Leyes como la de los idiomas indígenas y la ley contra la discriminación constituyen ejemplos de legislación ya aprobada que favorece la puesta en vigencia de un Estado multicultural, y que requieren su traducción en acciones concretas que las materialicen.

c) Foro de encuentro, discusión y negociación interétnica

Es indispensable asegurar el encuentro entre indígenas y no indígenas cuyos intereses y demandas separan y unifican a los pueblos de la nación guatemalteca. El objeto a alcanzar sería el desarrollo de un diálogo intenso y permanente, convocado de manera plural y que pueda recomendar políticas vinculantes.

6. El Estado, las relaciones internacionales y la globalización

La prioridad que actualmente tiene el TLC con los Estados Unidos, debe complementarse con una estrategia de diversificación de las relaciones políticas y económicas de Guatemala. Ello debe incluir el apoyo a la integración centroamericana como base fundamental para vincularse con el resto del mundo, y el apoyo a iniciativas de democratización de las instituciones que regulan las relaciones políticas y económicas internacionales de manera que mediante normas multilaterales equilibradas y una mayor cooperación internacional se atiendan mejor las necesidades de países pequeños y en desarrollo como Guatemala.

7. La Nación que puede construir un Estado Fuerte

Una visión nueva de nación en la perspectiva del desarrollo humano y de la paz, con respeto a los derechos humanos, seguridad, crecimiento económico, equidad y desarrollo social, requiere un Estado fuerte, que derive su fortaleza de hallarse basado en un efectivo Estado de derecho, democrático, impulsor del desarrollo, con capacidades gerenciales y multicultural.

8. Prioridades para el período 2004-2007

El conjunto de políticas propuestas con relación al Estado es ambicioso y seguramente tomará más de un período de gobierno para completarse. Es necesario, entonces, establecer una ruta crítica que establezca las líneas de acción y políticas que debieran constituir las prioridades de intervención para el próximo gobierno. En particular, se requeriría darle prioridad, en términos de secuencia y de recursos, a los siguientes temas:

a) Proteger la seguridad ciudadana y asegurar el control legal del uso de la fuerza.
b) Modernizar el sistema electoral y de partidos
c) Fortalecer las instituciones que gestionan el gasto público y generar mayores recursos para el Estado
d) Dar prioridad a las grandes reformas sociales
e) Modernización del empleo público con criterios objetivos
f) Convocar el foro de encuentro, discusión y negociación interétnica

IV. Seguridad y Derechos Humanos

La eliminación de la inseguridad y de las violaciones a los derechos humanos constituye el objetivo primario y la prueba de la fortaleza de la democracia en Guatemala. Para construir una nación segura se imponen como principios rectores la responsabilidad primaria del Estado de actuar en este ámbito, sujeto a la ley; la necesidad de contar con una visión multidimensional e integral de los orígenes de la violencia y de la inseguridad; y la convicción de que el acceso a la justicia es un medio esencial para superar la discriminación y la inseguridad y para lograr una mayor realización de los derechos humanos.

Como principios adicionales están el carácter civil de la seguridad ciudadana y la participación ciudadana como condición imprescindible en materia de derechos humanos, justicia y seguridad, tomando en cuenta el papel de vigilancia, promoción y denuncia que las organizaciones sociales juegan en esta dimensión. Las políticas que se recomiendan se derivan de estos principios.

1. Modernización de la Policía Nacional Civil, del Organismo Judicial y del Ministerio Público

Es urgente y absolutamente prioritaria la modernización de la PNC, del Organismo Judicial y del Ministerio Público. En relación con las tres instituciones deben impulsarse reformas que incluyan la re-calificación de todo el personal de la PNC y su Academia, la reestructuración del organismo de investigación criminal y, en general, el fortalecimiento profesional y financiero de estos organismos al tiempo que se asegura el robustecimiento e independencia del Organismo Judicial. A su vez, la creciente evidencia de narcotráfico justifica contar con una decisión política del más alto nivel para combatirlo, lo cual debe reflejarse en un cuerpo técnico nacional de alta calidad profesional, con suficientes recursos financieros y tecnológicos para enfrentar este desafío. Por su parte, el Instituto de la Defensa Pública Penal debe ampliar su cobertura para garantizar un efectivo respeto a los derechos humanos de los más pobres y, finalmente, se requiere una reforma a fondo de toda la estructura penitenciaria, que comience por la implementación de un plan para otorgar más seguridad a los propios internos y para controlar fugas y motines.

El fortalecimiento institucional tiene como complemento funcional el establecimiento de una necesaria coordinación interinstitucional, basada en aspectos tan variados como contar con estadísticas ciertas, intercambio de informaciones de inteligencia especializadas, colaboración técnica y profesional y participación ciudadana que contribuyan a hacer de un nuevo Consejo Nacional de Seguridad el órgano máximo de coordinación en materia de persecución del delito y seguridad.

2. Regulación del uso de armas y de la seguridad privada

En el tema del mercado de armas y de servicios privados de seguridad es indispensable establecer una efectiva regulación y una supervisión estricta por parte del Estado a partir de una nueva realidad legal e institucional, incluyendo el control civil de

las oficinas implicadas en este asunto. Estos aspectos se relacionan con la necesidad de desarrollar la capacidad del Ministerio de Gobernación y de la PNC en la prevención del delito, lo que supone mejorar el sistema de recepción de denuncias y tiempos mínimos para atender reclamos de la ciudadanía, entre otras medidas.

3. Atención a poblaciones en condición de riesgo

Las estrategias para atender a las poblaciones en condición de riesgo es otra manifestación del otorgamiento de seguridad y protección jurídica a grupos importantes, como los jóvenes (explotación infantil por ejemplo); la atención a la violencia contra mujeres y niños; la nueva realidad de inmigrantes que carecen de toda protección legal; la prevención de la violencia contra travestis y trabajadoras del sexo y la atención a los jóvenes drogadictos.

4. El acceso a la justicia y tutela efectiva de los derechos

Una propuesta vital es fortalecer y reformar la administración de justicia, con el fin de lograr el respeto y la protección de los derechos humanos. Mejorar la función judicial y el acceso a la justicia requiere crear condiciones y asegurar la igualdad ante la ley de todos los guatemaltecos, asunto muy importante en una sociedad multiétnica cruzada por desigualdades sociales persistentes y por profundas diferencias entre lo rural y lo urbano. Hay que asegurar, por ello, la tutela efectiva de los derechos de todos y en esa medida acabar con la impunidad.

El respeto a los derechos humanos implica una visión universal, unitaria e integral. Así, la tipificación del delito de discriminación como penalización de hechos que violentan la igualdad es tan importante como la protección de los derechos políticos, cuyo irrespeto muchas veces no se denuncia, y los derechos económicos, sociales y culturales que forman parte del fuero del ciudadano. La pobreza, además, constituye una negación de los derechos humanos. Las políticas dirigidas a favorecer un crecimiento económico con equidad, junto con el desarrollo social, están orientados a respetar los derechos, inspirados en las premisas del desarrollo humano y la paz.

La justicia no sólo debe ser accesible sino también efectiva en la tutela de derechos e intereses legítimos. Los operadores de justicia deben tener garantías para actuar en su cometido pero ellos, a su vez, deben ser también garantía de imparcialidad. No debe olvidarse el derecho de los pueblos indígenas a aplicar de forma complementaria su propia legalidad.

5. El fin de la impunidad y la promoción de una cultura de paz

En la búsqueda de la seguridad hay dos dimensiones claves. Una es combatir el narcotráfico y sus efectos de inseguridad y violencia. Otra es acabar con el funcionamiento de los grupos clandestinos de naturaleza paramilitar que amenazan y asesinan activistas de los derechos humanos, creando un clima de temor e inseguridad. La creación de la CICIACS puede ser una contribución para resolver ambos problemas, y constituye un paso importante en la lucha por la seguridad y la protección de los derechos humanos.

Finalmente, conforme los Acuerdos de Paz, hay que promover una permanente política de promoción de la cultura de paz y de valores fundamentales, para alcanzar la reconciliación de los guatemaltecos en el seno de una nación pacífica y democrática, partiendo de las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico e incluyendo la implementación del Programa Nacional de Resarcimiento de las víctimas del conflicto armado.

6.Prioridades para el período 2004-2007

El conjunto de políticas propuestas sobre seguridad y derechos humanos es ambicioso y seguramente tomará más de un período de gobierno para completarse. Es necesario, entonces, definir las líneas de acción y las políticas que debieran constituir las prioridades de intervención para el próximo gobierno. En particular, se requeriría darle prioridad, en términos de secuencia y de recursos, a los siguientes temas:

a) Modernización y fortalecimiento de la Policía Nacional Civil, del Organismo Judicial y del Ministerio Público,
b) Combate al narcotráfico
c) Finalización de la impunidad y promoción de una cultura de paz

V. Bases para un crecimiento con equidad

Las propuestas de política para impulsar un crecimiento con equidad se basan en los principios básicos que señalan al crecimiento económico como un medio para impulsar el desarrollo humano; que confirman los principios de equidad y sostenibilidad ambiental como parte del proceso de desarrollo económico, y que reconocen la competitividad con una base sistémica y territorial. Específicamente, se proponen cuatro grupos de políticas dirigidas a: a) impulsar el crecimiento económico, b) favorecer la equidad y la sostenibilidad ambiental; c) fomentar la competitividad tomando en cuenta su dimensión territorial; y d) inducir la innovación y el desarrollo tecnológico.

1. Políticas para impulsar el crecimiento económico

Afrontar el desequilibrio externo y el estancamiento requiere asegurar la estabilidad y favorecer la competitividad con una política macroeconómica basada en una política fiscal sólida, sustentada en el Pacto Fiscal. Por un lado, debe asegurarse un déficit fiscal reducido para disminuir las presiones tendientes a elevar la tasa de interés debido a aumentos del endeudamiento interno del Estado; y por otro, se requiere un tipo de cambio neutral. Esto último significa que el quetzal debería devaluarse en la medida en que la inflación de Guatemala sea mayor que la inflación de sus socios comerciales, para evitar que los bienes y servicios guatemaltecos tengan mayores precios –expresados en dólares- que los provenientes de otros países.

También requiere disuadir los ingresos de capital financiero de corto plazo, especialmente aquellos de dudosa procedencia, lo que constituye un desafío técnico y político. Exige fortalecer el combate al narcotráfico en general, incluyendo como parte de ello la creación de la CICIACS, aparte de unas medidas para combatir el lavado de dinero y el uso de controles cruzados entre

compras y pago de impuestos. Lo anterior demanda el fortalecimiento institucional y la coordinación de la Superintendencia de Bancos, del Ministerio Público, de la Policía Nacional Civil y de la SAT.

El fortalecimiento de la política fiscal para mantener bajo control el déficit fiscal, y poder contar a la vez con los recursos necesarios para impulsar una agenda de desarrollo humano en Guatemala, exige que el gasto público sufra un aumento progresivo (de 2.5% del PIB a 4.7% del PIB en 2007, adicional al gasto del 2002). Ese monto se destinaría a los tres ejes de desarrollo identificados en esta propuesta: Seguridad y Derechos Humanos, Crecimiento con Equidad, y Políticas Sociales, además del fortalecimiento del Estado. Lograr estas metas requiere de más recursos y de su reasignación. Se proponen cuatro acciones en particular.

a) Eliminar las exenciones no contempladas en la Constitución, lo cual equivale a cerca del 1.25% del PIB;

b) Reasignar el gasto público, reduciendo el gasto militar y dando en concesión obras de infraestructura pública, además de otras medidas que aumenten la eficiencia, lo cual podrá ser equivalente a otro punto porcentual del PIB disponible para el desarrollo humano. La reducción de la asignación presupuestaria para la defensa significa que habría que avanzar con una reducción gradual de los miembros del Ejército, especialmente de los oficiales.

c) Reforzar el combate a la evasión tributaria, el contrabando y la defraudación aduanera mediante una mejor coordinación y refuerzo de las actividades de la SAT, MP, PNC y OJ en esta materia, acompañado del establecimiento de la cuenta corriente tributaria y el fortalecimiento de la unidad de contribuyentes especiales; y

d) Reformar la tributación directa, incluyendo reformas del ISR, IUSI y IEMA –con posibilidades de eliminar este último en la medida en que sea sustituido por una fuente de ingreso igualmente efectiva-, así como introducir un nuevo impuesto progresivo, aplicable a partir de un piso mínimo, sobre la herencia de bienes inmuebles, para aumentar la carga tributaria en por lo menos 1.5 puntos porcentuales.

La eliminación de exenciones y la reforma de la tributación directa debieran estar dirigidas a alcanzar una carga tributaria de por lo menos un 13.5%, sin excluir otras medidas que pudieran contribuir a alcanzar una carga de un 15%. En caso de que la brecha entre gastos e ingresos superara la meta de un déficit de alrededor del 1% del PIB, ello podría cubrirse con endeudamiento externo obtenido de fuentes multilaterales para atender a las necesidades de educación y salud, preferentemente.

A lo anterior cabría agregar el fortalecimiento de las finanzas municipales, introduciendo un nuevo Código Tributario Municipal, y contribuir a la transparencia del gasto y de la gestión pública en general. Ello requeriría fortalecer en términos técnicos, institucionales y presupuestarios al Instituto Nacional de Estadística (INE), continuar con la ampliación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) para extenderlo a municipalidades y entidades autónomas, y consolidar el

Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), además de avanzar con otras propuestas contempladas en el Pacto Fiscal.

Junto con garantizar la estabilidad, un tipo de cambio neutral, suficientes recursos y su utilización transparente, cabría generar confianza como medio para constituir un clima de negocios favorable a la inversión y al crecimiento. En particular, cabría realizar un número limitado de concesiones de proyectos de infraestructura, establecer un sistema de subsidios para la inversión en vivienda popular, asegurar la efectiva implementación de las nuevas leyes de reforma del sistema financiero, y avanzar en la unificación de normas en Centroamérica para favorecer las exportaciones de pequeños y medianos productores guatemaltecos a este mercado.

Al finalizar la negociación del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con los Estados Unidos corresponderá formular y aprobar una agenda legislativa derivada de la serie de compromisos a ser adoptados en materia de comercio de bienes, servicios, normas laborales y ambientales, inversión y compras del sector público, entre otros. Habrá que asegurar el máximo de autonomía para evitar que algunas de esas normas cierren las posibilidades de impulsar políticas para la promoción del desarrollo humano; y complementarlas con otra serie de políticas, especialmente en materia de infraestructura (caminos, telefonía, electricidad. agua), extensión tecnológica y organización de pequeños y medianos productores, para asegurar que se aprovechen al máximo las oportunidades que abra el TLC. A su vez, la política comercial debe insertarse dentro de una política exterior centrada en mejorar y diversificar las relaciones económicas y políticas de Guatemala, como se señaló previamente.

Concentrar esfuerzos de inversión y, sobre todo, de servicios de apoyo y desarrollo o adaptación tecnológica, requiere identificar conglomerados o sectores estratégicos que efectivamente tengan perspectivas de crecimiento y que requieran de un apoyo concertado del Estado, del sector empresarial y de otras organizaciones sociales. Estos conglomerados o "clusters" son a) el turismo, b) los recursos forestales, c) los textiles y vestuario y d) la agroindustria. Además de políticas territoriales que se identifican más adelante, se requiere apoyos de política pública con cuatro orientaciones: a) generar y difundir innovaciones, b) conformar redes y alianzas para reforzar la productividad de regiones o ciudades donde están los "clusters", c) articular los nuevos motores de crecimiento con los servicios suministrados por centros urbanos; y d) desarrollar instituciones formales e informales que contribuyan al intercambio de la información, la concertación y la confianza.

2. Equidad y sostenibilidad ambiental

Promover la equidad y la sostenibilidad ambiental requiere de nuevas políticas en materia fiscal, laboral, de tierras, de agua y de ordenamiento territorial, junto con un fortalecimiento técnico, político y presupuestario de la gestión pública ambiental. Para impulsar la equidad mediante la política fiscal se requieren dos orientaciones. Primero, es preciso favorecer a los sectores de menores ingresos mediante inversiones y servicios que, de acuerdo con sus prioridades, los favorezcan, al tiempo que

se establecen impuestos que aseguren que la carga tributaria sea mayor para aquellos sectores con más ingresos. Segundo, la eliminación de exenciones (permitidas por la Constitución) y una adecuada capacidad de sanción ayudará a asegurar que aquellos que perciben el mismo ingreso paguen los mismos impuestos.

También se requerirá una política de empleo digno que promueva la productividad y el aumento de los ingresos de la economía campesina e indígena, de los trabajadores del sector informal y de segmentos modernos del mercado laboral, al tiempo que se aumenta la cobertura del IGSS, se atiende a la mujer trabajadora y a la familia, se protegen los salarios mínimos y se establecen programas de empleo en casos de emergencia.

Además, para romper con el círculo vicioso de reproducción de la pobreza en los hogares y de su transmisión intergeneracional, es necesario darle especial atención e impulso a la incorporación de las mujeres a los mercados laborales, asegurar la calidad de su empleo y tomar en consideración sus necesidades y condición específica, particularmente el papel socialmente asignado de responsable de la crianza de los hijos y del cuidado del hogar.

En este sentido, se debería, cuando menos, considerar unas medidas de política en cuatro direcciones: Primero, darle un estímulo específico a la incorporación de las mujeres al ámbito laboral, particularmente en segmentos de ocupación no considerados "tradicionalmente femeninos" y cuidando de que los niveles de remuneración sean equiparables con los de los hombres insertos en la misma ocupación. Segundo, las políticas de empleo deberían acompañarse de políticas y programas de formación para el trabajo que desarrollen las capacidades y destrezas de las mujeres; que las preparen también para asumir posiciones en ocupaciones no tradicionalmente femeninas, además de ampliar sus opciones de trabajo en actividades como turismo y servicios en los cuales la experiencia del trabajo doméstico sea de utilidad. Tercero, se requiere también implementar paralelamente una política nacional de apoyo a la crianza, que asegure y garantice el cuidado adecuado y responsable de los niños y niñas, y su aprestamiento durante la edad preescolar mientras las madres y padres están ocupados en sus labores.

Finalmente, deberían aplicarse también, de manera paralela, unas políticas orientadas a cambiar la mentalidad, en la sociedad guatemalteca, respecto a cómo deberían asignarse y compartirse las responsabilidades domésticas y de crianza dentro de los hogares. Es decir, debería promoverse desde el Estado un cambio cultural profundo en materia de equidad de género que cree un contexto propicio para que la incorporación de las mujeres al ámbito laboral no venga a constituirse en una carga adicional a las ya múltiples tareas que realizan en la esfera doméstica y comunitaria.

En materia de tierras es preciso fortalecer la capacidad regulatoria y facilitadora del Estado, a la vez que se dinamiza el mercado de tierras. Lo primero se lograría ampliando la gama de instrumentos de política del Estado, creando el registro de información catastral, acelerando el proceso de modernización y descentralización del Registro de Propiedad,

fortaleciendo la tributación aplicable a la tierra, reformando la ley de expropiación, creando tribunales agrarios y ambientales, y reformando a FONTIERRAS y CONTIERRA, al tiempo que se sujetan a una mayor rendición de cuentas y a mayores grados de transparencia.

Lo segundo se fomentaría intensificando la titulación de tierras para otorgar seguridad jurídica; descentralizando la información sobre tierras; exonerando las transacciones de tierras del IVA y complementando las otras acciones de fomento del desarrollo rural y local con un programa masivo, y prioritario, de infraestructura y servicios de apoyo (información, comercialización y extensión)

El manejo del agua requeriría el establecimiento, de manera concertada, de un marco legal e institucional, así como el desarrollo de un inventario de recursos hídricos y programas de ampliación de la cobertura de agua potable y control de la contaminación. El conjunto de temas de gestión del ambiente y de los recursos ambientales precisaría el fortalecer la gestión pública ambiental con más recursos financieros, personal técnico y apoyo político para poder, efectivamente, ejecutar políticas en este campo.

3. Políticas territoriales para impulsar la competitividad en el ámbito rural y local

Los cuatro "clusters" (recursos forestales, turismo, agroindustria y textiles y vestuario) requieren de políticas territoriales para crecer en forma significativa, además de políticas macroeconómicas y sectoriales. Los instrumentos para avanzar en este sentido incluyen los planes locales de desarrollo económico, aprovechando lo que ya se ha avanzado con la formulación de planes de reducción de pobreza a nivel local, el fortalecimiento de programas de apoyo a las PYMES y a la actividad empresarial y productiva de mujeres, planes de desarrollo urbano de ciudades secundarias, y la constitución de fondos comunitarios para realizar inversiones conjuntas entre vecinos y migrantes.

Estas actividades involucran una compleja interacción de actividades económicas, políticas y sociales, con amplios grados de participación, y con proyectos y programas conjuntos del sector público y del sector empresarial a nivel local, incluyendo inversiones públicas y privadas complementarias. Las nuevas leyes de descentralización, y los consejos de desarrollo, constituirían la base institucional para favorecer estos procesos.

A lo anterior se agrega la necesidad de contar con una política bien definida de seguridad alimentaria, centrada en garantizar que todas las personas tengan acceso a suficientes alimentos nutritivos, que satisfagan sus necesidades dietéticas y sus preferencias alimentarias, y que puedan tener una vida activa y saludable. Esta política no debe restringirse a fomentar la producción de alimentos sino que debe involucrar acciones más amplias dirigidas a aumentar los ingresos familiares, asegurar el acceso a mercados, y aumentar los conocimientos y prácticas en materia de higiene y nutrición. Ello plantea la necesidad de tomar decisiones en materia de ordenamiento territorial, de apoyo institucional y de comercio exterior que deben adoptarse con flexibilidad al tiempo que se toma en cuenta la dimensión cultural

que los granos básicos tienen para los pueblos indígenas.

4. Promoción de la innovación y el desarrollo tecnológico

Toca impulsar la industrialización, concebida en un sentido amplio como incorporación de tecnología al proceso productivo de bienes. Para hacerlo debe fomentarse arreglos institucionales a escala local que logren articular fuentes y usuarios de tecnologías, incluyendo como parte de estos agentes a empresarios, servicios públicos, fuentes de financiamiento, servicios de información, consultoría e investigación, todo lo cual se puede articular mediante diversos arreglos que pueden incluir parques tecnológicos, centros de negocios, incubadoras de empresas y fondos de aval.

También se justifica crear un Sistema Nacional de Control de Calidad, con capacidad de emitir normas y de verificarlas, estimulando al mismo tiempo una cultura de calidad. Ello puede reforzarse apoyando la efectiva implementación de la nueva Ley de Protección del Consumidor, de manera que se refleje en consumidores más exigentes que animen a los empresarios a mejorar la calidad de los bienes y servicios que producen.

Finalmente, se justifica la creación de un organismo para financiar inversiones pioneras, con una orientación de largo plazo, y que con base en criterios territoriales y tecnológicos pueda subsidiar tasas de interés o alargar los plazos de créditos para inversiones en las áreas correspondientes a los cuatro motores de crecimiento que se pretende impulsar, de manera que se impulse una industrialización descentralizada. Con un nuevo arreglo institucional o banco de segundo piso para favorecer el crédito para inversiones de largo plazo se podría desencadenar procesos de inversión y superar el problema que representan las altas tasas de interés en Guatemala.

5. Prioridades para el período 2004-2007

El conjunto de políticas propuestas para impulsar un crecimiento económico con equidad es ambicioso y seguramente tomará más de un período de gobierno para completarse. Es necesario, entonces, determinar las líneas de acción y establecer las políticas que debieran constituir las prioridades de intervención para el próximo gobierno. En particular, se requeriría darle prioridad, en términos de secuencia y de recursos, a los siguientes temas:

a) Asegurar que exista un tipo de cambio neutral

b) Aumentar la carga tributaria a entre 13.5 y 15%, dentro del marco del Pacto Fiscal, mediante una reforma de la tributación directa y la eliminación de exenciones no contempladas por la Constitución

c) Impulsar un programa masivo de inversión en infraestructura y servicios de apoyo para impulsar el desarrollo rural y local

d) Realizar un esfuerzo amplio de concertación descentralizada de acciones, políticas y movilización de recursos, con énfasis en políticas territoriales, para estimular un desarrollo industrial y de

servicios descentralizado, basado en el crecimiento de los cuatro nuevos motores de crecimiento, e incluyendo como parte de ello la creación de una institución financiera de apoyo a las inversiones pioneras de largo plazo

e)Fortalecer la capacidad de regulación del Estado en materia de tierras, mercado de trabajo, mercado financiero, agua, recursos naturales y servicios básicos

f) Impulsar la generación y distribución de información estadística y el establecimiento de mecanismos que favorezcan la transparencia y la rendición de cuentas, dentro del marco del Pacto Fiscal

VI. Políticas Sociales para el Desarrollo Humano

La educación, la salud y la seguridad social son componentes esenciales del desarrollo humano, ya que amplían las oportunidades de las personas para lograr su pleno potencial y sus libertades en otros ámbitos. Las políticas públicas deberían orientarse a resolver la falta de cobertura, equidad, calidad y pertinencia de los servicios, pero se requiere todavía alcanzar grandes acuerdos nacionales, o profundizar los que ya existen, como lo convenido en torno a la Reforma Educativa, para enfrentar varios de los problemas estructurales que afectan la capacidad del Estado para asegurar estos servicios para la población.

Esta Agenda de Desarrollo Humano concede primera prioridad a la aplicación de las políticas sociales aquí enunciadas y por ello más del 60% de los fondos que se requieren durante los próximos cinco años para su implementación se destinan a estos rubros. Dentro de la política social se ha dado, además, la máxima prioridad a la inversión y ejecución de la estrategia educativa. Esta constituye el componente que demanda mayor proporción de recursos adicionales de toda la propuesta (más de 40% del total).

1. Educación

a) Contenidos básicos de la propuesta

La estrategia educativa contiene seis grandes líneas de acción: a) reestructuración y descentralización del sistema educativo; b) incremento del financiamiento para la educación, calidad del gasto y mecanismos de control; c) acceso universal a la educación; d) equidad étnica y de género; e) calidad de la educación; y f) desarrollo de la educación superior, la ciencia y la tecnología.

En materia de reestructuración y descentralización del sistema educativo la estrategia incluye: a) fortalecimiento de los acuerdos nacionales y existentes sobre la reforma y las políticas educativas con participación de la sociedad civil, partiendo de los logros ya existentes. b) reestructuración del sistema educativo nacional, donde la reestructura organizativa y funcional del Ministerio de educación y el fortalecimiento de su capacidad rectora y reguladora son claves; c) descentralización del sistema educativo; d) fortalecimiento de la participación ciudadana y e) mejora de las capacidades del personal técnico, directivo y administrativo del Ministerio de educación.

Con respecto al incremento del financiamiento para la educación, la calidad del gasto y los mecanismos de control es nece-

sario: a) elevar gradualmente el presupuesto público de educación, ciencia y cultura del 2.5% del PIB en el 2002 a 4.5% del PIB en el 2007; b) mejorar la calidad de la inversión y del gasto público por medio de un plan de inversiones a largo plazo para el sector educativo y c) fortalecer la vigilancia ciudadana de la inversión en educación.

Para universalizar la cobertura educativa desde la educación inicial hasta el nivel medio, corresponde crear un conjunto de programas que proporcionen atención integral a la niñez menor de 5 años de edad, fortalecer la preprimaria, la primaria y la educación básica, incorporar a programas formativos orientados al trabajo a aquellos jóvenes que no han tenido oportunidad de educarse, y alfabetizar a la población adulta, con particular énfasis en las mujeres indígenas. Se propone, además, fortalecer los programas de asistencia complementaria que promuevan el acceso y permanencia de niñas y niños dentro del sistema escolar.

Con relación a la equidad étnica y de género en la educación, se justifica generalizar la educación bilingüe, fomentar la educación multicultural e intercultural, fortalecer y ampliar la educación para niñas y las mujeres, estimulando especialmente la formación para el trabajo con enfoque de género. Se requiere además contar con un programa de apoyo a la crianza, que haga factible la participación de las mujeres trabajadoras en programas formativos.

Para asegurar la calidad de la educación, se necesita vigorizar los programas de transformación y descentralización curricular en los niveles preprimario, primario y medio, reforzar el PRONERE, y crear un programa de formación, perfeccionamiento y acreditación docente. Con respecto a la educación superior, se requiere: a) reestructurar el sistema de educación superior del país, a partir del fortalecimiento de la relación entre desarrollo del conocimiento y el desarrollo humano; b) asegurar el acceso, difusión y utilización de la tecnología en los procesos formativos y c) articular el sistema científico y tecnológico con el sistema productivo.

b. Prioridades de intervención en educación para el período 2004-2007

El conjunto de políticas propuestas para el área social comprende un ambicioso programa de trabajo que seguramente tomará más de un período de gobierno para completarse. Es necesario, entonces, establecer una ruta crítica que establezca las líneas de acción y políticas que debieran constituir las prioridades de intervención para el próximo gobierno. En el caso de la educación se requiere:

a) Impulsar la reestructuración y descentralización del sistema educativo;
b) Incrementar el financiamiento público para la educación y los mecanismos para mejorar la calidad del gasto y el control; y
c) Universalizar la cobertura educativa dando prioridad a la educación inicial, preprimaria y primaria, con calidad y con énfasis en el conocimiento de los deberes y derechos asociados a la ciudadanía, incluyendo temas asociados a las dimensiones étnicas, de género y de participación.

2. Salud

a. Contenidos básicos de la propuesta

Si bien los Acuerdos de Paz proporcionan el marco para proceder a una reforma del sector salud, no establecen la manera específica en qué se habrá de materializar este compromiso. Es preciso, al igual que en el tema fiscal, establecer una plataforma de diálogo y búsqueda de acuerdos mínimos entre los distintos actores sociales a efecto que dicha transformación pueda concretarse.

En particular se requiere, como posible base de un Acuerdo Nacional, las siguientes líneas estratégicas: a) reestructuración integral del sector salud; b) reestructuración y ampliación de la base de financiamiento para la salud; c) acceso universal a servicios básicos de salud con calidad; d) equidad étnica y de género en el acceso y la oferta de los servicios de salud; y e) abordaje de los determinantes de la salud.

La reestructura integral del sector salud exige una nueva definición y distribución de competencias y responsabilidades e involucra tanto al subsector público como al privado de la salud, si bien en una primera etapa debiera dársele prioridad al subsector público (Ministerio de Salud e Instituto Guatemalteco de Seguridad Social) así como a la incorporación del subsector de salud indígena y de medicina tradicional a este proceso. Se requiere que la reestructuración se realice con base en el diálogo, una amplia participación ciudadana y el logro de acuerdos entre sectores, sustentados en un sólido apoyo técnico. También se requiere regular y monitorear el desempeño del subsector privado lucrativo de la salud y de las Organizaciones No Gubernamentales que prestan servicios en este ámbito.

Con respecto a la reestructuración y ampliación de la base de financiamiento, convendrá: a) incrementar gradualmente el presupuesto actual de Salud y Asistencia Social del 1.3% del PIB en el 2002 al 2.3% del PIB en el 2007; b) coordinar la planificación y ejecución presupuestaria entre MSPAS, IGSS, Fondos Sociales y otras instancias públicas y, eventualmente, crear un "Fondo Único de Equidad en el Financiamiento de la Salud"; c) mejorar la calidad de la inversión; d) descentralizar el financiamiento público en función de la reorganización integral de los servicios y e) explorar detenidamente la posibilidad de contar con esquemas complementarios de seguros médicos privados.

Para avanzar en materia de universalización del acceso a servicios básicos de salud con calidad, habría que realizar una evaluación independiente de los resultados obtenidos con el Sistema Integral de Atención en Salud –SIAS- en el primer nivel de atención; fortalecer las capacidades institucionales del MSPAS y, en general, de las unidades prestadoras de servicios; fortalecer y ampliar el Programa de Acceso a Medicamentos y emprender un importante esfuerzo para que el MSPAS regule y asegure la efectividad y calidad de los servicios de salud –públicos y privados- existentes en el país.

Para lograr mayor equidad étnica y de género, habría que reorganizar los servicios de salud tomando en cuenta criterios etnolingüisticos, de género y epidemiológicos, en el marco del impulso al proceso de descentralización. Además, debería asegurarse la coordinación de los sistemas de salud indígena y tradicional y el di-

seño de programas de salud con enfoque de género, que reflejen las necesidades diferenciadas de las mujeres y los hombres a lo largo de las distintas etapas de su ciclo de vida y en los diferentes niveles donde se generan los procesos de salud – enfermedad: individuo, familia y comunidad.

Para el abordaje de los determinantes de la salud, es decir, de problemas ambientales o sociales que se encuentran regularmente fuera de la competencia tradicional del sistema de servicios de salud, se debería dar prioridad a cuatro temas: saneamiento del medio; seguridad alimentaria y nutricional; educación, en particular educación de las mujeres; y el tema de población, salud sexual y reproductiva. El MSPAS debería desarrollar un fuerte papel de incidencia política y cabildeo, monitorear la efectividad y la calidad de las intervenciones que realizan otros sectores en estos temas y, paralelamente, fortalecer los programas de salud directamente relacionados con estos temas y que complementan y potencian el actuar de estos otros sectores.

b. Prioridades de intervención en salud para el período 2004-2007

En el caso de salud, la propuesta da prioridad a la reestructuración integral del sector. Implica fundamentalmente:

a) redefinir las responsabilidades y competencias entre los distintos actores e instituciones vinculados al tema;
b) reestructurar y ampliar la base del financiamiento de la salud y
c) extender la cobertura de los servicios básicos, incluyendo en el proceso la reorganización de los servicios tomando en cuenta criterios etnolingüísticos, de género y epidemiológicos, y dando prioridad a los departamentos que concentran 75% o más de población indígena.

3. Seguridad Social

a. Contenidos básicos de la propuesta

Se requiere avanzar hacia la universalización del sistema de seguridad social en el país, tanto en sus componentes de previsión como en los de salud. A la vez, se debería promover una mayor responsabilidad individual en la protección de contingencias, facilitando mecanismos de ahorro complementario a las pensiones del IGSS. Para estos efectos, se requieren cuatro políticas que habría que impulsar en el próximo período de gobierno: a) reestructuración interna del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; b) separación completa de las funciones de previsión de las de salud; c) instalación gradual de un componente de capitalización plena individual (CPI) que se sume a la base de capitalización parcial colectiva del sistema público existente (IGSS) y d) mantenimiento de la administración pública del sistema de pensiones, bajo la responsabilidad del IGSS.

b. Prioridades de intervención en seguridad social para el período 2004-2007

El próximo gobierno debería centrarse en la reestructura interna del IGSS, que incluye la separación del componente de salud –con su plena articulación funcional y financiera con el MSPAS- del de previsión social. Así también, debería concentrarse en sentar las bases (políticas, técnicas y financieras) para la instalación del componente CPI, de administración pública.

Capítulo I

Los Grandes Desafíos de Guatemala

Capítulo I

Introducción

El desarrollo humano es el proceso que amplía las libertades de las personas y de las comunidades y les ofrece diversas alternativas, para que con base en ellas seleccionen y alcancen, según sus capacidades y valores, vidas creativas y plenas. Constituye una amplia perspectiva para juzgar los cambios que ocurren en la sociedad. Implica el mejoramiento de las capacidades humanas para que todos ensanchen sus opciones y oportunidades para gozar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y destrezas y contar con los recursos materiales que les permitan llevar una vida de dignidad y valor.

El desarrollo humano se refiere a la posibilidad que las personas se vean libres de la pobreza, del hambre, de la discriminación, del temor y de la injusticia, así como de asegurar que las personas y las comunidades tengan la libertad de participar en la toma de decisiones y de disfrutar de un trabajo decoroso. Esto significa que la libertad, considerada en este sentido amplio, debe extenderse al conjunto de la población a fin de garantizar que los sectores tradicionalmente excluidos también se beneficien de ella. En suma, se trata de ampliar oportunidades y opciones para todos, tomando en cuenta el principio de la equidad.

Desde la óptica del desarrollo humano, un análisis objetivo de la sociedad guatemalteca sugiere de inmediato unas amenazas a la libertad de muy amplios sectores de la población, como resultado de la presencia de debilidades, desigualdades y rezagos en materia política, económica y social. Estas amenazas se identifican a continuación. Hay que advertir que no se trata de un balance de situación, con un análisis de avances, retrocesos y rezagos, sino de una visión resumida de los grandes problemas que existen en este momento, y que resultan de un cúmulo de factores estructurales y coyunturales, internos y externos, que no se analizan con detenimiento.

El propósito de identificar los grandes problemas responde, más bien, a la necesidad de enfocar la atención en aquellos temas que, desde una perspectiva de políticas, requieren atención prioritaria. Ello corresponde al ánimo eminentemente propositivo de este Informe. También hay que tomar en cuenta que en los cinco informes nacionales de desarrollo humano publicados de 1998 a 2002 hay diagnósticos detallados que pueden servir de referencia para profundizar en algunos de los temas tratados en este capítulo.

Ciertamente, en los últimos años, el país ha experimentado algunos cambios importantes. En el orden político, en 1985 se eligió el primer gobierno civil en muchos años y empezó un proceso de construcción democrática. Diez años después se firmó el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, que puso fin a más de tres décadas de conflicto armado. En el orden económico se ha logrado mantener la estabilidad macroeconómica, reflejada en una tasa de inflación baja, y en un nuevo acuerdo de estabilización con el Fondo Monetario Internacional, alcanzado en junio de 2003. Finalmente, en el orden social se experimentó, entre 1990 y 2000, cierto progreso reflejado en avances relativos a las Metas del Milenio, que se refieren a la pobreza extrema, a la salud y a la educación.[1]

Sin embargo, unas funciones básicas del Estado, como lo son el garantizar la

seguridad y el estado de derecho aún están lejos de cumplirse. Persiste un sentido de inseguridad, asociado a diferentes formas de violencia y de crimen. Además, las violaciones de los derechos humanos han aumentado sensiblemente.[2]

En el campo económico, la estrategia o modelo de desarrollo basado en las exportaciones agrícolas tradicionales y en una industrialización sustentada en la protección del mercado centroamericano fue sustituida por un modelo cimentado en la apertura del mercado local a la competencia externa y en la desregulación de los mercados financieros y de servicios. Desde que esta nueva estrategia se estableció en Guatemala, a mediados de la década de los 80, existía la intención de impulsar el crecimiento, pero a partir de 1999 ha habido una tasa de crecimiento del PIB cada vez menor, siendo incluso menor a la tasa de crecimiento demográfico en 2001 y en 2002.

Esa falta de dinamismo está asociada tanto a problemas con el modelo de desarrollo que se ha impulsado como con la recesión de la economía internacional, evidente desde 2001 y que ha afectado a la región centroamericana de manera severa.[3] La brecha entre importaciones y exportaciones ha crecido, la concentración del ingreso empeoró y la pobreza extrema aumentó entre 2000 y 2002, como se verá más adelante. Las perspectivas negativas de la economía internacional en el futuro inmediato no presentan un panorama alentador.

La crisis del café, fenómenos climáticos adversos y el estancamiento de la economía, aunado a la precariedad histórica de la mayor parte de pequeños productores agrícolas, explican la alta vulnerabilidad nutricional de la población guatemalteca, con índices de desnutrición crónica entre menores de cinco años que son los más elevados de América Latina. Además, de acuerdo con las encuestas de salud materno infantil, los índices observados en el 2002 (48.7%) apuntan a la interrupción de una tendencia a la reducción que venía presentándose desde 1987.[4] La desnutrición de la niñez tiene profundas implicaciones para el desarrollo del país, pues compromete el crecimiento y desarrollo de la productividad física e intelectual y la conducta social en la edad adulta.

En lo social, el gasto público aumentó a partir de 1996 para cumplir con las metas de los Acuerdos de Paz. Aunque el gasto en educación ha aumentado continuamente como proporción del PIB, no ha ocurrido lo mismo con el gasto en salud, que se estancó e incluso se redujo entre 2000 y 2002. Así, aún cuando se continuó cumpliendo con las metas de los Acuerdos de Paz, quedó de manifiesto su insuficiencia frente a los desafíos del nuevo milenio.

El gasto en vivienda ha sido inestable y, durante casi todos los años desde 1996, insignificante, a pesar de que su aumento constituía un compromiso de los Acuerdos de Paz. Además, en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social se ha reducido, desde hace más de una década, el número de personas afiliadas como proporción de la población económicamente activa. A lo anterior se agregó el fenómeno de la corrupción, que ha conducido a diversos cuestionamientos del IGSS.[5]

La desigualdad en el ámbito económico y social limita seriamente las opciones y oportunidades de la población rural, de las mujeres y de los pueblos indígenas, en particular. La importancia que aún reviste

un patrón de desarrollo rural atrasado, con el predominio de trabajo en condiciones deplorables en la agricultura, aunado al alto grado de concentración de la tierra, determina en buena parte la desigualdad que existe en Guatemala en su conjunto.

No obstante los avances institucionales reflejados en las iniciativas del Foro de la Mujer y de la Secretaría Presidencial de la Mujer, las mujeres continúan siendo objeto de discriminación y violencia, sin que sus derechos sean respetados en igualdad de condiciones con el hombre.[6] La cultura patriarcal y del machismo predomina y restringe seriamente la libertad femenina.

A pesar de los avances que podrían lograrse si se implementara efectivamente la legislación contraria a la discriminación y favorable al uso de los idiomas de los pueblos indígenas, persiste la condición de discriminación de la población indígena, siendo el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas el que menor cumplimiento ha tenido.[7] El reconocimiento a la multiculturalidad de la sociedad guatemalteca ha sido insuficiente para alterar la condición de subordinación y marginalidad de los pueblos indígenas; tampoco ha servido para la creación de un Estado multicultural, capaz de asegurar que el conjunto de derechos de los pueblos indígenas se respeten. Un reflejo de ello es que los peores indicadores de desarrollo humano se encuentran entre la población indígena.

Guatemala cuenta con recursos humanos y materiales para salir de esta encrucijada. Se vive una hora difícil, pero que llama positivamente al cambio. No debe olvidarse que hay una estrecha vinculación entre el desarrollo humano, la libertad y la equidad, y que en torno a estas últimas debe construirse una institucionalidad que las asegure.

No habría que perder esta oportunidad histórica, como ya ha sucedido varias veces en el pasado. El diagnóstico que se propone a continuación perfila con cierto detalle los más visibles rasgos de la crisis que golpea a la sociedad guatemalteca.

A. Seguridad y Derechos Humanos

1. La Seguridad

La inseguridad es uno de los mayores limitantes de la libertad de las personas, y es sin duda el rasgo más preocupante de la convivencia social al inicio del milenio en Guatemala. Las cifras revelan diversas modalidades, viejas y modernas, del crimen.

De acuerdo con datos de la Policía Nacional Civil, la tasa de homicidios se había reducido, de tasas superiores a 30 pcmh (por cada cien mil habitantes) entre 1996 y 1998, a una tasa de 23.7 pcmh en 1999, pero luego se elevó a 25.2 en 2000, a 27.5 en 2001 y a 32.3 en 2002.[8]

Por otra parte, Minugua reportó un total de 57 casos de linchamientos en contra de 139 personas entre julio de 2001 y junio de 2002, resultando 21 de ellas fallecidas. La mayoría de estos linchamientos ocurrieron en las zonas donde el conflicto armado interno tuvo la mayor intensidad.[9] Se consideran una secuela del enfrentamiento armado interno, en la medida en que se han producido en lugares caracterizados por la destrucción de las formas ancestrales de resolución de conflictos. Los métodos tradicionales, utilizados por autoridades y líderes indígenas, han sido

reemplazados por patrones de reacción violenta y represiva.

Finalmente, los casos de agresión en el interior de la familia empiezan a ser objeto de atención y de denuncia. Para el año 2000, el Ministerio Público reporta 5,706 denuncias por violencia intrafamiliar. En el 88% de estos casos, las agredidas son mujeres y niñas.[10] Se hacen también cada vez más visibles los crímenes ocurridos contra mujeres fuera del ámbito doméstico. Para el año 2001, se reportaron 1,116 muertes violentas en mujeres en el país; 40% eran en mujeres comprendidas entre los 18 y los 39 años de edad.[11] En general, el conjunto de la sociedad propicia condiciones de inseguridad, temor y discriminación en las actividades femeninas, sea en el trabajo, en la calle, en el hogar o en la escuela.

La niñez y la juventud constituyen también víctimas importantes de la violencia y su exposición no se da únicamente en el ámbito doméstico sino también en la calle. En el año 2001, se reportó un total de 1,030 muertes violentas de menores de 18 años, de los cuales el 70% fueron niños. El número más alto de muertes violentas se registró en los adultos jóvenes con 3,535 hechos en el año 2001, de los cuales el 88% correspondieron a hombres.[12] Un fenómeno cada vez más notorio, y que sugiere la intervención de nuevos elementos y dinámicas sociales en la génesis de la violencia en el país, es que cada día hay más jóvenes y niños que son actores de hechos de violencia.

La combinación de expresiones de la violencia y la inseguridad tiene múltiples causas. Por una parte, existen factores que empujan a la desmoralización de lo público; por otro, concurren procesos de descomposición social en términos del debilitamiento de la fuerza moral y legal de los valores y normas culturales que organizan la vida en sociedad. En este ámbito, lo que ocurre al interior de las familias y los cambios suscitados en las últimas décadas en la dinámica familiar y en la relación familia-sociedad-Estado reclaman un examen minucioso.

Inciden también remanentes de la militarización de la sociedad, la cultura de la violencia propia de la tradición autoritaria guatemalteca, las privaciones del bienestar de muchos en una sociedad donde las desigualdades son muy visibles y provocan frustraciones, y el efecto que ejerce un crimen bien organizado y visible. El problema es grave por la inseguridad que proviene tanto de la existencia de poderosas organizaciones criminales como de la criminalidad "informal", así como de las "maras" y otras formas no institucionalizadas del crimen.

Este abundante escenario de causas contrasta con las carencias institucionales, en cuyo centro se encuentra la figura de un Estado ineficaz para cumplir su misión de conservar el orden y la seguridad. Así, la violencia que surge desde los más variados espacios de la sociedad se halla frente a un Estado incompetente para ejercer la prevención y el castigo. En particular, las instituciones estatales como el Ministerio Público, la policía, el sistema judicial y el penitenciario, han sido incapaces de reaccionar adecuadamente. En síntesis, la criminalidad aumentó y la violencia se acrecentó en relación con la incapacidad del Estado democrático para imponer el orden con recursos legales.

Hay que reconocer los esfuerzos del Estado democrático. En 2002, en

Guatemala había 22 Salas de Apelaciones ubicadas únicamente en el departamento de Guatemala; 137 Juzgados de Primera Instancia y 365 Juzgados de Paz. En 2002, funcionaban 566 órganos jurisdiccionales frente a 367 que operaban en 1997. Del total mencionado, todos los Juzgados de Paz, nueve de Primera Instancia y un Tribunal de Sentencia han sido creados en el área rural.[13]

El Congreso de la República redujo las asignaciones presupuestarias al Organismo Judicial y al Ministerio Público en 2002, frenando la ejecución de los proyectos de mejora del sistema judicial, que está sobrepasado por la criminalidad.[14]

Una señal, tanto de la falta de recursos como de un proceso de reforma institucional aún incipiente, es que cada fiscal era responsable, en 2001, de un promedio de 1,500 casos; además existían más de 200,000 denuncias y al ritmo de trabajo de los tribunales de instancia del Ramo Penal en 2001 sólo tenían capacidad para resolver uno de cada diez expedientes.[15] El retardo de justicia se reflejó en los Centros de Detención. Estos centros albergaban en mayo de 2003ª una población penal de 7,675 personas, de las cuales el 58% estaba en situación de prisión preventiva, a la espera de juicio. Por deficiencias institucionales y recursos insuficientes, sus derechos estaban siendo ignorados.[16]

En relación con la Policía Nacional Civil, se ha cumplido con la meta establecida por los Acuerdos de Paz de contar con 20,000 policías que cubren todo el país. Pero el reciclaje de este cuerpo no se ha realizado de la forma prevista: la inclusión en la PNC de jefes de la antigua Policía de Hacienda con el mismo grado que tenían antes, genera desmoralización.

La Academia de la PNC no ha contado con fondos suficientes para cumplir con sus deberes. Hacia julio de 2002, el 40% de los vehículos estaban varados por falta de mantenimiento y el servicio telefónico era constantemente suspendido por falta de pago.[17] Por otro lado, Minugua denunció que, en el período de junio de 2001 a junio de 2002, la PNC fue la principal violadora de varios de los derechos humanos, especialmente del derecho a la integridad personal.[18]

Además, no está claramente regulada la intervención del Ejército en cuestiones de seguridad interna. Por ejemplo, durante 2002 las comisarías de la PNC debían remitir copias de sus denuncias a las zonas militares, y la forma en que debía llevarse a cabo el patrullaje combinado del Ejército y la PNC estaba sujeta a diversas interpretaciones.

Contrasta con lo anterior la "justicia privada", frecuente aunque poco publicitada. Además, la permanencia de los liderazgos contrainsurgentes en muchas comunidades ha significado la perpetuación y permanencia de patrones de violencia impune, que producen graves condiciones de inseguridad y temor.

Entre la población indígena la inseguridad es generalizada, más intensa y proviene de mucho tiempo atrás. Las iniciativas de capacitación en el derecho indígena a los operadores de justicia son aún escasas: muchos operadores de justicia se muestran indecisos, desconfiados y reticentes en aceptar la resolución de conflictos por parte de autoridades indígenas. En algunos casos esta intolerancia se ha traducido en la negativa a homologar en la práctica las decisiones de las autoridades indígenas; en otros, en la persecución penal de los líde-

res comunitarios con base en una supuesta usurpación de funciones que competen a los operadores de justicia. En general, el ciudadano indígena tiene dificultades materiales y culturales para acceder al servicio judicial, como el monolingüismo castellano de los operadores de justicia.

La debilidad institucional del Estado es notable cuando se trata de enfrentar la inseguridad que afecta a las mujeres, especialmente en la forma de violencia de que es objeto en diversos niveles de su existencia social.

Las cifras disponibles en el Organismo Judicial revelan que en 1997 solamente 81 de un total de 497 magistrados y jueces eran mujeres (16%) pero una política orientada a la capacitación profesional ha permitido que hacia octubre de 2001, de un total de 753 operadores de justicia, hubiera 203 mujeres (25%).[19] Así, con el mejoramiento del sistema de concursos en la selección, en igualdad de condiciones, la proporción de mujeres escogidas ha sido mayor.

El Ministerio Público ha creado varias fiscalías especiales, incluyendo la que recibe denuncias de violencia contra la mujer. Sin embargo, persisten deficiencias importantes. Al 30 de noviembre de 2001, la Fiscalía de la Mujer había recibido 8,989 denuncias pero de todas ellas solamente 3 se tradujeron en sentencias condenatorias y se dio la apertura de un proceso contra un violador en serie.[20] Aunque las quejas han aumentado, han sido numerosos los casos que se mantienen en el ámbito privado sin llegar a ser conocidos por la autoridad. Además, a una importante proporción de denuncias no se les da seguimiento. Entre 1998 y 2000 casi la mitad se archivó y muy pocos llegaron a debate.

2. Los derechos humanos

El ejercicio de los derechos humanos constituye una condición ineludible para el desarrollo humano, y su omisión coarta el proceso de expansión de las libertades personales y las de los colectivos. En este campo no ha habido una trayectoria ascendente, como era de esperarse a partir de la suscripción los Acuerdos de Paz. Aunque las violaciones a los derechos humanos ya no son el resultado de una política deliberada del Estado, son parte de una inercia represiva que practican agentes o funcionarios públicos y que se explica como parte de una cultura heredada de la época de las dictaduras militares que prevalecieron en Guatemala.

Persisten las violaciones en cuatro áreas básicas de los derechos: el derecho a la vida, a la justicia, a la participación política y a los derechos sociales. El área de derechos humanos más violentada es la que se refiere a la más débil de las instituciones de la naciente democracia guatemalteca: el sistema judicial, es decir, el derecho a la protección jurídica y a la justicia inmediata, gratuita y efectiva. No obstante los esfuerzos de reforma del poder judicial, el 40% de violaciones a los derechos humanos durante 2001-2002 fue el incumplimientos al debido proceso,[21] hecho que señala una grave falta al respeto de un importante derecho ciudadano.

Las violaciones de los derechos a la integridad, la libertad y la seguridad personales referidos a casos de tortura, crueldad o degradación en el trato, detención arbitraria, secuestros, toma de rehenes y reclutamiento forzado o discriminatorio, constituyeron una proporción importante de la violación de los derechos

humanos. Destacan en este conjunto de violaciones las prácticas de la nueva Policía Nacional Civil, algunos de cuyos miembros persisten en el uso de métodos ilegales, violentos, ajenos a un esperado respeto al ciudadano.[22]

Recientemente han reaparecido aparatos clandestinos que amenazan y castigan a su antojo, y que están asociados a organizaciones criminales, y vinculados con organismos del Estado. Estos cuerpos clandestinos operan con impunidad y sus ataques se dirigen claramente a fustigar a las organizaciones y a los activistas de los derechos humanos, creando graves condiciones de temor. Estas razones motivaron al Procurador de los Derechos Humanos a solicitar la creación de la Comisión para la Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS).

Según el último Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,[23] se ha producido en los últimos años un "grave deterioro del Estado de Derecho" y se muestra preocupación por la ineficacia de algunas instituciones formales e informales relacionadas con los derechos humanos. El debilitamiento en la administración de justicia se relaciona con la insuficiencia de sus recursos financieros y humanos y con las intimidaciones hacia los jueces y los operadores de justicia. Además, también es importante señalar la lentitud del Ministerio Público en el manejo de sus fiscalías especializadas y en los trabajos de investigación.

La histórica vulneración de los derechos humanos en el área rural ha contribuido a unos crecientes conflictos sin que el Estado aparezca con suficiente capacidad de resolverlos. Esta conflictividad degenera a menudo en violencia y muerte, y tiene su origen en los numerosos litigios políticos municipales, en los conflictos de tierras, en los enfrentamientos por cuestiones locales, y por el incremento de la criminalidad. Estos hechos estarían directamente relacionados con las deficiencias en la prestación de una justicia pronta y eficaz, lo que hace que las personas busquen hacer justicia por sus propias manos, llegando al extremo de los linchamientos.

Finalmente, se manifiesta una clara vinculación entre la violación de los derechos cívicos y políticos y la falta de respeto hacia los derechos sociales y económicos. Lo anterior refleja, en parte, el hecho de que la pobreza es una condición que equivale a la negación de los derechos humanos.[24] También pone de manifiesto que la falta de respeto a los derechos políticos y sociales, en un proceso de consolidación de la democracia, constituye un importante desafío para la institucionalización del sistema político, el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, el desarrollo humano y la ampliación de libertades para todos, especialmente para aquellos grupos de población con mayor desventaja: niñez, juventud, mujeres, adultos mayores, pueblos indígenas y minorías.

B. La crisis económica

El inicio del siglo XXI en Guatemala ha coincidido con una evidente crisis económica y ambiental, reflejada en el estancamiento, la desigualdad y la depredación de los recursos naturales. No hay perspectivas inmediatas de que el crecimiento de los ingresos y la reducción de la pobreza puedan contribuir a la ampliación de las libertades y oportunidades que supone el desarrollo humano.

Habiéndose abandonado la antigua estrategia de sustitución de importaciones, y luego de casi 15 años de contar con una estrategia de desarrollo basada en la apertura comercial, la desregulación de los mercados financieros y de servicios, y una política macroeconómica centrada en asegurar el control de la inflación, aún no se vislumbra un proceso sostenido de crecimiento y de reducción de la pobreza.[25] Lo anterior se ha dado dentro de un contexto económico internacional recesivo, reflejado en una reducción del valor de las exportaciones e importaciones para el conjunto de América Latina, fenómeno que no se observaba desde 1982.

La inversión ha sido castigada por varios factores. En primer lugar ha habido una tasa de interés tradicionalmente alta, con un amplio margen de intermediación bancaria, es decir, entre la tasa de interés que perciben los ahorrantes y las tasas a las que el sistema financiero coloca los créditos. Esto aumenta el costo del crédito y dificulta financiar proyectos de inversión con una rentabilidad razonable.

Segundo, la inseguridad ciudadana, la desigualdad y la exclusión, la confrontación entre el sector público y privado y entre terratenientes y campesinos y, en general, la falta de cohesión social y de normas informales compartidas, explica la ausencia de una visión conjunta sobre el desarrollo futuro, así como de un ambiente de confianza o un "clima de negocios" que estimule la inversión.

Tercero, la debilidad del capital físico y humano que se requiere para acompañar estas inversiones ha dado lugar a debilidades "sistémicas" que impiden que las inversiones incorporen nuevas tecnologías y que se caractericen por una alta competitividad para enfrentar los desafíos de la globalización. Ello también ha afectado a las exportaciones, desalentadas adicionalmente por un tipo de cambio que las ha encarecido frente a bienes y servicios producidos en el exterior. A lo anterior se agrega la reducción de los precios del café y la desaceleración de la economía mundial.

Además, persiste la incapacidad de hallar nuevos motores de crecimiento para sustituir a los ya obsoletos, asociados a las exportaciones tradicionales. En el caso del café, la reducción de sus precios en los mercados internacionales apunta a un desenlace similar al del algodón y la carne, que dejaron de ser fuente de divisas hace algunos años. Lo anterior se agrava al comprobarse que las alternativas, ya sea de bienes o de servicios exportados, incluyendo a la maquila y al turismo, aún no han podido convertirse –a diferencia de otros países de Centroamérica y el Caribe– en fuentes de un crecimiento mayor.

Todo lo anterior se refleja en la tasa de crecimiento del PIB por habitante que entre 1997 y 1998 creció a tasas del 1.6 y del 2.3%, respectivamente, pero que luego se redujo a 1.1 % en 1999, 0.9 % en el 2000, -0.3 % en el 2001 y -0.6 % en el 2002.[26] En ello incidieron un lento aumento de la inversión, que creció sólo en 1.6% por año entre 1999 y 2002, y la caída de las exportaciones, cuyo valor en dólares se redujo en promedio un 2.6% por año durante el mismo período.[27] Lo anterior ha sido parcialmente compensado por el ingreso cada vez mayor de remesas, generadas por aproximadamente 1.1 millones de guatemaltecos que viven en el extranjero, y equivalentes a cerca del 5% del PIB.[28]

La incapacidad de las exportaciones de crecer al mismo ritmo que las importaciones ha dado lugar a una creciente brecha externa, equivalente al 5% del PIB en los últimos años.[29] Se ha logrado cubrir esta brecha con capitales de distinta índole, pero se sospecha que en parte puedan estar asociados a actividades ilegítimas que contribuyen a un patrón de consumo superior al que justifica la capacidad productiva y exportadora del país. Estas actividades ilícitas serían fuente de desintegración social y de incentivos perversos que no estimulan la inversión productiva y que son totalmente contrarios a la ampliación de libertades y a la dignidad que supone el desarrollo humano. Además, la posibilidad de que los ingresos de capital se reduzcan en el futuro es fuente de vulnerabilidad y de potencial inestabilidad.

A lo anterior se suma la debilidad de la política fiscal en Guatemala, cuya carga tributaria aún no alcanza la meta mínima del 12% establecida por los Acuerdos de Paz, puesto que al año 2002 la carga fiscal alcanzó el 10.7 % del PIB. Los intentos por incrementar la recaudación enfrentaron una fuerte oposición por parte del sector empresarial organizado, lo cual tiene como trasfondo las actitudes e incumplimiento en que incurrieron los distintos sectores sociales y de gobierno de los acuerdos alcanzados con la firma del Pacto Fiscal en el año 2000.[30]

A la falta de crecimiento se une una característica más persistente en la economía y en la sociedad guatemalteca: la desigualdad. Guatemala se mantiene entre los países con un mayor nivel de concentración del ingreso en el mundo.[31] Así, en el 2002 el 1 % de la población con mayores ingresos recibía el 13.9 % del ingreso total de Guatemala y el 10% de aquellos con mayores ingresos recibían casi la mitad de los ingresos totales del país. En contraste, el 20% de la población de menores ingresos, en su mayor parte en una situación de extrema pobreza, percibían solo el 1.6% del ingreso total.[32] Ello está asociado a la existencia de una alta proporción de la población que vive en el área rural, donde aún prevalece una estructura agraria anticuada, en que se emplea a la mayor parte de la población, y que se caracteriza por una alta concentración de la tierra y, con algunas excepciones como la caña de azúcar, por una baja productividad laboral y un empleo precario. Ello explica, en buena parte, el alto nivel de pobreza en el área rural.

Después de Belice y Haití, Guatemala es el país latinoamericano con el porcentaje más alto de población rural (61%)[33] y, a pesar de que el universo rural es crecientemente heterogéneo como resultado de los procesos de diferenciación económica y social de los últimos años, en 2002 el 60% de la población rural ocupada se dedicaba a la agricultura.[34] Cuando a lo anterior se une el bien conocido problema del acceso a la tierra, se puede explicar la situación de desigualdad que existe.

Por un lado los hogares rurales sin acceso a la tierra pasaron de un 23% en 1978/79 a un 29% del total de hogares en 2000, aumentado así la proporción de familias que trabajan como arrendatarios o con salario.[35] Por otro lado, el número de parcelas menores de una manzana (microfincas), totalmente insuficientes para la supervivencia de una familia de cinco personas, aumentó dramáticamente de 31.4 a 54.5% del total de fincas entre 1979 y 2000, y el número de grandes fincas, superiores a las

64 manzanas de extensión, disminuyeron de 2.6 a 1.4% del total durante el mismo período, manteniendo casi la misma superficie, lo que sugiere un aumento de la concentración de la tierra.[36]

En Guatemala la mayor parte del empleo ha sido de baja productividad, en el sector informal (en empresas de menos de 5 empleados) y en la agricultura. En el 2002 la proporción de hombres ocupados en el sector informal alcanzaba un 66% y el de mujeres 73% y en el área rural alcanzaba 76 y 84%, respectivamente.[37] Esto significa que, aunque el salario mínimo, expresado en dólares, aumentó entre 1999 y 2002 en cerca de un 40%, ello tendió a favorecer a un sector relativamente menor de la población.[38]

El mayor aumento de personas ocupadas durante la década de 1990 se dio entre mujeres empleadas en el área rural y en el sector informal, con un incremento muy fuerte de mujeres que a pesar de haber ingresado al mercado de trabajo continuaron en una situación de pobreza, aun cuando lograron salir de la pobreza extrema.

La pobreza da origen también al trabajo infantil que, a su vez, reproduce y perpetúa la pobreza, la desigualdad y la discriminación. Es además, un fenómeno en ascenso: entre 1998 y el año 2002, casi se duplicó la proporción de niños entre 10 y 14 años que formaban parte de la Población Económicamente Activa. En 1998, éstos representaban el 20.3% de la PEA y en 2002 constituían el 33.3%, con una creciente incorporación de niñas, ya que se incrementó su participación en la PEA de 11.3% a 24.3%.[39] La definición que se emplea para clasificar a la población económicamente activa y a la inactiva, subestima los datos, pues no reflejan el trabajo doméstico que realizan las niñas en sus hogares en apoyo a las mujeres adultas. Con todo, se estima que para el año 2000 el 2.8% de las niñas de 5 a 6 años de edad, el 10% de las que tienen entre 7 y 14 años y el 41% de las adolescentes entre los 14 y los 18 años realizaban estas labores. Esta constituye también una de las principales causas por las cuales éstas no asisten al sistema educativo.[40]

Lo anterior tiene varias manifestaciones. Primero: contrasta el Índice de Desarrollo Humano del área rural (0.512 en 2000) con el del área urbana (0.705).[41] Los contrastes aumentan cuando se compara el área rural, con la región Metropolitana (ciudad de Guatemala y su entorno) que concentra prácticamente todas las ventajas del desarrollo y que tenía un IDH de 0.719 en 2000.[42]

Segundo: la extrema pobreza, después de una leve tendencia descendente durante la década de 1990, volvió a aumentar entre 2000 y 2002 como resultado del estancamiento económico, la sequía de 2001 y la crisis del café, todo ello aunado a la incapacidad del Estado para responder ante las situaciones de crisis. La pobreza extrema aumentó del 16 al 21% entre 2000 y 2002, siendo ello especialmente notable en el área rural, donde aumentó de 24 a 31%.

Aunque la proporción de la población en una situación de pobreza no extrema no se alteró significativamente, estas cifras muestran cómo la crisis golpeó en mayor medida a los sectores más vulnerables, y constituyen un serio revés en el tema del cumplimiento de las Metas del Milenio, que plantean reducir la pobreza extrema a la

mitad de lo que era en 1990.[43]

Tercero: en el año 2000, tres de cada cuatro guatemaltecos del área rural vivía en pobreza, y uno de éstos en pobreza extrema. Además, en 2002 la mitad de los niños de las áreas rurales estaba en situación de desnutrición crónica (con una talla muy baja para la edad).[44] La desnutrición afectaba de forma particular a los niños indígenas, de los cuales el 69% presentaba un cuadro de desnutrición crónica.[45] Evidentemente las opciones y márgenes de libertad de la mayor parte de la población en el área rural están seriamente restringidos.

Cuarto: a pesar de que algunos indicadores sociales mejoraron durante la década de 1990, la desigualdad aumentó. Los datos más precisos sobre la evolución del consumo durante esos años sugieren que, junto con la desaceleración económica, se han agudizado sus consecuencias. Ello ha impedido que el crecimiento reportado se haya traducido en una reducción proporcional de la pobreza, porque los sectores con mayores ingresos se beneficiaron más del crecimiento económico que el resto de sectores.

Pueden identificarse distintos escenarios, dependiendo de la posibilidad de que el crecimiento económico se hubiera dado con equidad o sin ella. Así, si el crecimiento económico de la década de 1990 hubiera beneficiado igualmente a todos los sectores, con el mismo grado de equidad, la pobreza se hubiera reducido de 18 al 12%, en vez de haberse reducido a sólo el 16%.

Es más, si la desigualdad se hubiera reducido en un 5% con igual crecimiento en el consumo, se estima que la pobreza extrema habría sido sólo un 9%,[46] es decir, se habría reducido a la mitad, alcanzándose la meta propuesta en la Declaración del Milenio. Ello pone de manifiesto cómo la mayor equidad puede ser decisiva para reducir la pobreza extrema.

Lo anterior significa que para alcanzar la meta de reducir la tasa de pobreza extrema en el año 2015 a la mitad de lo que era en 1990, se requiere combinar el crecimiento económico con una mejor distribución del ingreso.

Vinculados estrechamente al desarrollo rural, aparecen los problemas del medio ambiente y de los recursos naturales, que amenazan con reducir las opciones de generaciones futuras en particular. Los patrones del ordenamiento territorial y de la explotación inapropiada de los recursos naturales, asociados a una estrategia de promoción de exportaciones tradicionales sin regulaciones ambientales efectivas, –como el algodón, la caña de azúcar y la carne en el pasado–, ha causado la pérdida de la mitad de la cobertura forestal en los últimos cincuenta años y contrasta con la propuesta de convertir los recursos forestales en un sólido motor de crecimiento en Guatemala.

La ausencia de regulaciones trajo como consecuencias la erosión y la posterior desertificación del suelo, dejándolo no sólo inútil para soportar alguna cobertura vegetal utilizable, sino también incapaz de infiltrar el agua pluvial, hecho que trae como consecuencia una mayor vulnerabilidad a desastres naturales, específicamente a inundaciones.

Factores importantes de este agotamiento de los recursos boscosos y del suelo son la explotación maderera inapropiada, e inclusive ilegal en muchos casos, la ganadería extensa y el antiguo sistema de cultivo rotativo, cuya sosteni-

bilidad no es factible ante el uso cada vez más intensivo de la tierra.

Otra manifestación de una libertad económica mal entendida y de la ausencia de regulaciones y de arreglos institucionales, es la escasa disponibilidad de agua potable y de uso agrícola, consecuencia de la creciente contaminación y reducción de caudales de ríos, sistemas lacustres y de la capa freática.

Son incalculables los costos humanos, económicos y físicos de la grave situación en que se encuentran los ríos Polochic y Motagua, el agotamiento del lago de Amatitlán, y el acelerado deterioro de los lagos de Izabal y Atitlán.

La estructura orográfica del país permite que Guatemala tenga unos recursos hidrológicos de gran potencial. Sin embargo, la disponibilidad de agua sigue siendo muy limitada. En 2002, más de medio millón de hogares en el país no estaban conectados a una red de distribución de agua, lo que significa que utilizan el recurso directamente de los ríos y sistemas lacustres, acelerando su deterioro.[47]

Existen otras manifestaciones de deterioro ambiental, como la contaminación del aire, –principalmente en el área metropolitana y en las otras áreas urbanas, y la ausencia de plantas de tratamiento de desechos sólidos y de aguas servidas. Para el año 2002, más de 20,000 hogares del área urbana metropolitana no estaban conectados a una red de drenajes. Más aún, sólo el 30% de los hogares rurales contaba con inodoro o fosa séptica.[48]

En cuanto a las políticas, en el tema del medio ambiente subsisten tres problemas: a) existen importantes iniciativas de políticas a seguir en estos temas, pero no se han concretado en políticas aprobadas y ejecutadas por parte del Estado; b) las políticas estatales en marcha no cuentan con suficientes recursos humanos y financieros para ejecutarse satis-factoriamente, y c) persiste una débil administración de justicia en lo que se refiere a la dimensión del castigo para los múltiples delitos medioambientales, en donde priva –como en otras áreas de la vida– una total impunidad. Tienen en común un referente obligado: el papel que el Estado debe desempeñar para atender la solución de tales problemas.

En síntesis, actualmente se manifiestan los resultados de un crecimiento económico cada vez menor, que durante la década de 1990 estuvo basado en aumentos modestos de la inversión e incrementos fuertes de empleo informal, sin mejoras en la productividad y en un clima de negocios seriamente deteriorado por las desigualdades, la inseguridad y la confrontación.

La brecha entre el área rural y el área urbana se ha agudizado en los últimos años, habiendo aumentado la pobreza extrema en el área urbana de 2.8 a un 4.9% entre el 2000 y el 2002, mientras que en el área rural aumentó de 23.8 a 31.1%.[49]

A esto se agregan el deterioro de la situación ambiental asociada al corte de cafetos y al abandono de fincas de café, –consecuencia de la crisis de este producto–, más la debilidad institucional y financiera de las políticas necesarias para la gestión de los recursos naturales y del medio ambiente, especialmente evidente en el caso del agua. Ciertamente, éste no ha sido un contexto favorable para la ampliación de opciones y de libertades.

Finalmente, se deterioró la seguridad alimentaria, entendida como una situación

en que el conjunto de la población, sin exclusiones, tiene acceso continuo a suficientes alimentos de manera que pueda tener una vida activa y saludable. En ello incidió una menor disponibilidad de alimentos producidos en el país aunque compensados por mayores importaciones y, sobre todo, un deterioro del acceso de alimentos debido a reducciones del ingreso de las personas, que afectó en mayor medida a los más pobres.[50] La manifestación más dramática de este fenómeno fue, como se indicó, el aumento de la desnutrición crónica entre niños menores de 5 años.

Impulsar un crecimiento económico con equidad, y superar el estancamiento de la inversión y de las exportaciones plantea un gran desafío para enfrentar los riesgos y aprovechar las oportunidades que pueda ofrecer el TLC con los Estados Unidos. A esa inmovilización se agregan tres agravantes: la persistencia e incluso aumento de la desigualdad, las perspectivas inciertas acerca de cuáles serán los motores del crecimiento futuro de Guatemala, y la debilidad institucional y financiera del Estado para impulsar acuerdos y políticas que estimulen el crecimiento sostenible y la equidad como bases para el desarrollo humano de todos los guatemaltecos.

Superar estos obstáculos requiere un gran esfuerzo conjunto y un proceso de concertación de la sociedad y del Estado, con base en una visión compartida, como se sugiere en el próximo capítulo. Esfuerzos ya realizados, incluyendo el Pacto Fiscal en el pasado y, más recientemente, las Mesas intersectoriales de Diálogo, permiten suponer que estos avances son posibles en el futuro inmediato.

C. La crisis de la función social pública

Después de décadas de estancamiento e incluso de retrocesos en materia de desarrollo social, con la Firma de los Acuerdos de Paz se estableció un marco de carácter nacional, que ofrece la oportunidad de abordar y superar los grandes rezagos sociales que afectan a la población y, al mismo tiempo, de crear unas condiciones que conduzcan a la reforma profunda de los sistemas educativo, de salud y del IGSS.[51]

A la fecha se han implementado algunos procesos orientados en esta dirección, principalmente en los ámbitos de educación y salud. En el caso del IGSS no ha sido posible iniciar procesos de reforma institucional destinados a consolidar y universalizar el sistema de seguridad social como lo plantean los Acuerdos de Paz.

Los resultados del proceso histórico y acumulativo de debilidad estatal para hacer frente a su función social pública, se reflejan en problemas como bajas coberturas, poca efectividad y baja calidad de las intervenciones, así como falta de pertinencia cultural y de género en el otorgamiento de los servicios. Estas debilidades son comunes a los tres temas, tal como se expone a continuación:

1. Educación[52]

Durante la última década se han hecho esfuerzos importantes en materia educativa. Sin embargo, los avances son todavía insuficientes y ocurren a un ritmo más lento del que el país requiere. No obstante los acuerdos que existen en relación a la necesidad de una Reforma Educativa, el

sector de educación carece todavía de una visión a largo plazo en relación con el tipo de personas que se requiere formar y de cómo su formación se articula con el proceso de desarrollo nacional.

Los compromisos adquiridos por el país en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas establecen que, para el año 2015, Guatemala debería alcanzar la enseñanza primaria universal. Siendo que para el año 2001 el 85% de los niños entre los 7 y los 12 años de edad tuvo acceso a educación primaria, análisis recientes establecen que sería posible alcanzar dicha meta siempre que el país haga esfuerzos mayores para cubrir la población faltante, pues ésta tiende a ser la más apartada y dispersa.[53]

Las Metas del Milenio también señalan la necesidad de alcanzar una tasa del 100% de alfabetismo en personas entre los 15 y 24 años para 2015, situación que se estima difícil de lograr si se toma como base el esfuerzo nacional realizado a la fecha en esta materia.[54]

Existen además otros problemas de cobertura pendientes de resolver: solamente 4 de cada 10 niños entre 5 y 6 años tuvieron acceso a educación preprimaria en el año 2001. En los otros ciclos las oportunidades fueron todavía menores: únicamente 28.4% de los jóvenes entre 13 y 15 años están en el ciclo de educación básica y 15.8% de los jóvenes entre 16 y 18 años en el ciclo diversificado.[55] Ello daría lugar, nuevamente, a restringir seriamente las opciones o márgenes de libertad de amplios sectores de la población. Limita severamente las perspectivas de un crecimiento económico con equidad, especialmente porque el contexto económico mundial exige, cada vez más, recurso humano altamente calificado y competitivo.

La calidad de la educación deja también mucho que desear. La deserción sigue siendo un problema crítico en todos los niveles, así como la repitencia, particularmente en primaria (14.7%). Por otro lado, a pesar que 8.5 de cada 10 niños entran a la escuela primaria, solamente 4 terminan el tercer grado y menos de 3 son promovidos del sexto grado, siendo la situación más grave en el área rural y en el caso de las niñas.[56]

Aun si se mantuviera la tasa de progreso lograda por Guatemala en los últimos años en materia de incorporación de las niñas a la enseñanza primaria y secundaria, sería poco probable alcanzar la paridad de género en estos ciclos, con vista hacia 2005, como lo establecen las Metas del Milenio. Lo mismo ocurre con la posibilidad de alcanzar la meta de paridad en tasas de alfabetización por género para el año 2015.[57]

La falta de calidad existe también en el subsector privado de la educación.[58] Así, a la insuficiencia de recursos técnicos y financieros requeridos para garantizar una educación pública de calidad se une la limitada capacidad del Ministerio de Educación para orientar, supervisar y sancionar la oferta privada, a fin de asegurar que la educación que ofrece se oriente a la excelencia.

La educación superior tiene sus propias debilidades y problemas, que reclaman con urgencia un examen profundo que permita, entre otras cosas, la formación de personas que ejerzan una ciudadanía responsable, y se incorporen con eficacia a la actividad productiva nacional.

Es evidente la débil vinculación entre la educación y las exigencias del mercado laboral actual, más aún si se toma en cuenta

que el país está urgido de replantear su modelo de desarrollo económico, si desea insertarse con éxito en la economía global.

Grave es también la brecha entre los contenidos educativos y la realidad histórica, social, cultural y económica del país, aun cuando se observan algunos avances como resultado de la introducción de nuevos textos recientemente. La educación tampoco contribuye de manera efectiva a la construcción de una cultura de paz y de respeto por el medio ambiente, ni a la transformación de la cultura machista y excluyente de las mujeres, que predomina en el país.

De esta manera, los problemas de baja cobertura y calidad educativa, de poca pertinencia, y la falta de visión acerca del futuro de la educación en el país, se van transfiriendo de ciclo en ciclo y de generación en generación, limitando con ello las oportunidades de romper el círculo vicioso del subdesarrollo.

2. Salud[59]

Se han registrado progresos importantes, principalmente en lo que se refiere a contar con tasas de vacunación infantil para el año 2002, por arriba del 90% para tuberculosis (BCG) y para la aplicación de la primeras dosis de las vacunas Triple, y Polio.[60] También se ha registrado la reducción de la mortalidad infantil y de la niñez, que inclusive han llevado a estimar que Guatemala podría cumplir hacia el año 2017 con las Metas del Milenio en estos temas si se mantiene la tendencia actual.[59] Sin embargo, el país continúa presentando una de las situaciones de salud más precarias de América Latina, con indicadores que califican entre los peores de la región.

Persiste en el país un patrón de enfermedad y muerte que se caracteriza por la preeminencia de enfermedades infecciosas y nutricionales, que si bien afectan principalmente a la niñez y a los adultos mayores, continúan presentándose en todos los grupos de edad, entre la población en situación de pobreza, los indígenas y las personas que viven en el área rural.

Aún no se ha logrado librar a importantes sectores de la población del hambre y de la desnutrición. Guatemala continúa siendo uno de los países más atrasados de América Latina en cuanto a la situación nutricional de sus habitantes.[62] La desnutrición se concentra además en la población indígena, el área rural y en las regiones de Nor y Sur occidente y la región Norte del país.[63]

Otro problema en el que el país enfrenta un profundo rezago es el de la reducción de la mortalidad materna. Recién para el año 2000 pudo establecerse una cifra fidedigna respecto a la magnitud del problema (153 muertes maternas por cada 100,000 nacimientos), que afecta principalmente a las mujeres indígenas y del área rural.[62] En cuanto al ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, las mujeres guatemaltecas han tenido también escasas oportunidades, ilustrado por el hecho de que, en promedio, las mujeres de menores ingresos están teniendo 2 o 3 hijos más de los que hubieran deseado tener.[65]

Por otra parte, la promulgación de la Ley de Desarrollo Social, de la política de población y la puesta en marcha del programa de salud reproductiva representan avances importantes. Constituyen un

marco para enfrentar el persistente desafío de asegurar la ampliación y sostenibilidad en el acceso de las mujeres a la información y los servicios apropiados de salud sexual y reproductiva.

Además, como consecuencia de los cambios graduales en la estructura demográfica de la población, y las variaciones en los hábitos y los estilos de vida de los grupos sociales, las enfermedades que afectan a la población adulta y adulta mayor adquieren creciente importancia. Destacan las enfermedades crónicas y degenerativas tales como diabetes, obesidad, hipertensión y cáncer así como la gama de problemas derivados de las distintas formas de violencia: homicidios, violaciones, accidentes, suicidios, afecciones psicosociales.

Dadas las profundas debilidades del sistema estadístico nacional, es difícil documentar de forma sistemática la manera en que se ven afectados los distintos grupos de población por estos problemas de salud.

A este cuadro se suman las epidemias de nuevas enfermedades infecciosas, que afectan principalmente a la población adulta joven como el VIH/SIDA, y epidemias "antiguas" como la tuberculosis y la malaria. Según las estimaciones disponibles, difícilmente cumpliría el país con las metas establecidas en la Cumbre del Milenio para la reducción de la incidencia de estas enfermedades.[66]

El sistema de salud no tiene aún la capacidad para asegurar un acceso universal –ni siquiera en servicios básicos– a la población. Se estima que persiste poco menos del 20% de los habitantes del país sin acceso a ningún tipo de apoyo institucional en este tema.[67]

También persisten profundas desigualdades en el acceso a la oferta de servicios, como en el caso de la educación: mientras los grupos de población con mayores recursos económicos tienen muy diversas opciones, tanto tecnológica como profesionalmente, así como el apoyo de recursos humanos calificados, la población pobre, principalmente la indígena y del área rural, prácticamente sólo tiene la opción de acceder a "paquetes básicos de salud", suministrados generalmente por personal voluntario o por personal de baja calificación profesional, y con recursos tecnológicos mínimos.

Es decir, existe una "ciudadanía diferenciada" en materia de salud en el país, determinada fundamentalmente por las oportunidades económicas que tienen las personas y los hogares, y donde la cuestión del bajo financiamiento histórico del sector público de salud juega un papel importante para mantener esa desigualdad de oportunidades.

No es posible establecer de manera sistemática la calidad y efectividad de los servicios de salud que se prestan a la población, pues no hay mecanismos adecuados para regular, asegurar y sancionar la calidad de los servicios públicos y/o privados que se ofrecen.

Los servicios de salud prestan poca atención a las características culturales, de género y territoriales del país. Como resultado, la oferta de servicios es homogénea, y no refleja las diversas concepciones de salud coexistentes en la población. Tampoco incorpora los conocimientos, experiencias y prácticas de las poblaciones indígenas, ni las prácticas tradicionales de salud de la población ladina. No distingue entre las necesidades específicas de mujeres y hombres a lo largo de todas las etapas de su ciclo de vida.

En el caso de las mujeres, a pesar de que los servicios de salud se concentran en la atención materna, dejando las otras necesidades de salud de la mujer en un plano secundario, se considera poco probable que el país logre cumplir con la meta de reducir, para 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes de la razón conocida para el año 1990 (219 por 100,000 nacidos vivos a 55 por 100,000).[68] Lo anterior constituye un importante indicador de la capacidad de los servicios de responder de manera integral y efectiva a las necesidades más básicas de salud de la población.

El sistema tampoco responde a las dinámicas locales y territoriales en las diversas regiones del país. Así, se reducen las oportunidades reales de la población para acceder a los servicios de salud, sobre todo en el caso de quienes viven más dispersos en el área rural.

Finalmente, siendo el Estado guatemalteco, –por medio del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social–, el garante del derecho de la población a la salud, es imprescindible reconocer como parte del problema su debilidad institucional, tanto para ejercer su función rectora, reguladora y orientadora de las acciones de salud, como para la prestación directa de servicios a la población.

Su debilidad financiera, de recursos humanos, tecnológica y de gestión; sus insuficiencias en cuanto a la calidad de la salud en el país; sus evidentes fallas en los servicios que otorga y otras carencias se conjugan con su incapacidad para incidir en el conjunto de factores y procesos que condicionan la salud de la población, y para abordar, –en forma coordinada con otros sectores–, el estado de cosas que condicionan la salud de la población.

Es así como, en las cuestiones sobre agua y saneamiento del medio o en seguridad alimentaria, temas esenciales para transformar el perfil de salud de la población, el Ministerio de Salud posee poca capacidad eficaz para incidir en las acciones y recursos que otras instituciones del Estado y organismos privados destinan a estos asuntos.

Las limitadas facultades de gestión política de este ministerio le impiden movilizar recursos financieros adicionales para salud –ni públicos ni privados–. Tampoco está en capacidad de generar unas corrientes de opinión pública que conduzcan a cambios en las políticas de otros sectores para favorecer la salud.

A lo anterior se suma la poca capacidad de prever los desafíos que se ciernen sobre la población y que se reflejan en el aumento de la complejidad de los patrones de enfermedad y muerte ya esbozados previamente, y que imponen graves demandas, presentes y futuras, sobre el sistema de salud.

3. Seguridad Social

El descenso de la tasa de mortalidad infantil que ha experimentado la población de manera continua durante las últimas décadas, aunado al lento pero sostenido descenso en la tasa de fecundidad están produciendo cambios importantes en la estructura demográfica de la población. Lo anterior propicia un incremento gradual de la proporción de personas que sobreviven más allá de los 60 años.

Tomando en cuenta que la posibilidad de vivir una vida prolongada constituye uno de los elementos del desarrollo humano, el

envejecimiento de la población debería representar un importante avance. Pero aquel, por sí solo, no implica el aumento de la calidad de vida, pues en la vejez se conjugan una serie de factores limitantes de las libertades, que tornan a las personas más vulnerables a situaciones de riesgo social, económico y de salud.

En el país, el envejecimiento de la población también significa el incremento sustancial del número de personas con menos recursos para enfrentar exitosamente y por sí mismas, los desafíos de la sobrevivencia. Aquí radica la importancia de la seguridad social, entendiéndola como "un mecanismo de solidaridad humana con el cual se contribuye al bienestar social y se sientan las bases para la estabilidad, el desarrollo económico, la unidad nacional y la paz".[69]

El único esfuerzo en esta materia data de la década de los cuarenta, cuando se creó el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS. Su campo de acción se circunscribe a los trabajadores del sector formal de la economía y a sus familias, en el caso de quienes se encuentran afiliados al sistema. El IGSS se sustenta en la contribución de empleadores, trabajadores y del Estado, aunque este último no ha cumplido durante años sus obligaciones con el IGSS.

El IGSS otorga servicios en dos ámbitos: el de servicios de salud por medio de sus programas de Enfermedad, Maternidad y Accidentes –EMA– y el previsional, mediante el programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia –IVS. Desde la perspectiva del desarrollo humano, ambas dimensiones tienen importancia, aunque ha sido el sistema previsional el que ha recibido mayor atención.[70]

Aparte del IGSS, no se han creado a la fecha sistemas públicos de protección que proporcionen beneficios complementarios para enfrentar problemas como el desempleo o la falta de vivienda.

En salud, el IGSS constituye junto con el MSPAS la fuente principal de servicios públicos. Ambos coexisten con diversos sistemas de provisión de servicios privados. La fragmentación y la falta de separación clara de funciones entre las instituciones son de los principales problemas que presenta el sector.

El IGSS tampoco ejerce su función rectora sobre las redes privadas de aseguramiento de la salud, por lo que hay poco control y capacidad para asegurar la calidad y eficiencia de esos sistemas.

Al igual que el MSPAS, el IGSS enfrenta retos por la baja cobertura de atención en salud. Muestra poca pertinencia en sus servicios cuando se toman en cuenta criterios de etnia, género y la distribución territorial de la población, y enfrenta cuestionamientos profundos acerca de la calidad de servicios que ofrece. En particular, existe una brecha entre la oferta de servicios de salud del IGSS, concentrados cada vez más en atender la demanda del área metropolitana, y la demanda de servicios de familias indígenas, rurales y de jefatura femenina, que acuden más al IGSS que las familias urbanas, no-indígenas y de jefatura masculina.[71]

El programa EMA, financiado esencialmente por las contribuciones de los afiliados, había presentado hasta el año 2000 un superávit de recursos. Sin embargo, recientemente los gastos han venido creciendo a una tasa superior que la mostrada por los ingresos totales, por lo

que hacia el año 2002 se previó un déficit de sus operaciones.[72]

De igual manera, el IGSS presenta problemas significativos en materia previsional. Para empezar, a pesar de que la cobertura del programa IVS es obligatoria para los trabajadores asalariados privados y para los empleados públicos pagados por medio de planillas, la cobertura ha venido decreciendo. Así, la proporción de la población económicamente activa cubierta por el IGSS se redujo del 31.6% en 1990 al 28.6% en 1995 y luego al 24.6% en el 2001.[73]

En segundo término, si bien la pensión promedio del programa IVS ha venido ganando valor desde 1991 como resultado de la evolución del salario reportado al seguro social y del conjunto de medidas adoptadas por la institución, la pensión promedio mensual en 2000 era de Q.311.10.[74] Esta cifra es insuficiente para asegurar un nivel de vida digno a las personas pensionadas.

En tercer lugar se encuentra el programa IVS, que arroja todavía estados financieros positivos y que según los estudios actuariales estiman, puede mantenerse equilibrado hasta 2019, cuando comenzaría a manifestarse un déficit de operación que podría ser financiado hasta 2032 con la reserva técnica. Esa provisión se estaría agotando por esas fechas de no introducirse modificaciones en las políticas vigentes.

Por último, los problemas de corrupción encontrados en el IGSS también ponen de manifiesto serios retos en materia de gestión, transparencia y rendición de cuentas en este organismo.

Al exponer la situación que viven las tres esferas –educación, salud y seguridad social- se hace evidente que la misma obedece a un proceso de agudización de la crisis histórica en que esos sectores han vivido inmersos. Existe, por consiguiente, la necesidad urgente de impulsar procesos de transformación profunda que modifiquen de fondo la estructura y la forma de hacer las cosas en materia educativa, de salud y de seguridad social en el país.

El resultado final debería llevar al conjunto de la población –y no sólo a unos pocos– a satisfacer las necesidades más básicas en materia educativa y de salud y a contar con un sistema de seguridad social que le provea tranquilidad, confianza y respuesta segura frente a las incertidumbres laborales y de salud y, con ello, le garantice la libertad que significa desarrollar plenamente el potencial humano que cada individuo, comunidad y nación llevan dentro de sí.

Para avanzar se requiere acompasar las políticas de desarrollo social con las políticas económicas, de seguridad ciudadana y de derechos humanos, a fin de que las mismas favorezcan el desarrollo humano y la ampliación de las libertades de todos los sectores de la población.

Parte vital de ese proceso es reconfigurar el Estado para que ejerza una función ampliada y fuerte en materia de políticas sociales y cuente con los recursos financieros suficientes para ello. La situación actual del Estado y sus capacidades para contribuir a este proceso se analizan a continuación.

D. La debilidad del Estado

1. El Estado de Derecho

Es en el terreno de la institucionalidad donde se revelan más claramente las

dificultades y problemas que integran la crisis de la sociedad guatemalteca. En el centro de las carencias, referidas tanto a las normas formales como a las organizaciones que aseguran su vigencia, aparece el Estado.

Cumple normalmente funciones de orden y cohesión en la vida en sociedad, es ámbito de negociación de intereses sociales y políticos, enfrenta y resuelve conflictos, promueve el desarrollo de la vida en comunidad y como poder soberano se relaciona en el ámbito de la comunidad internacional.

Sin embargo, lo que justifica al Estado es su capacidad de crear condiciones para la libertad, la justicia social y la seguridad de los ciudadanos. La capacidad de hacerlo depende de la manera en que se ejerce el Estado de Derecho, el Estado Democrático, el Estado para el Desarrollo, El Estado Gerencial y el Estado Multicultural.

El Estado de Derecho se refiere a un funcionamiento acorde con la Constitución y las leyes que lo organizan. De ahí los objetivos de garantizar la legalidad, la independencia de poderes y el asegurar a los ciudadanos el respeto de sus derechos. Todo ello ocurre de manera sumamente débil en Guatemala. El problema es doble. Por una parte, el Estado no tiene la capacidad de garantizar la seguridad ciudadana, como se explicó en una sección previa. Por otra, también se vuelve fuente de inseguridad en la medida que no se sujeta a las leyes y abusa de su poder en distintos ámbitos.

Es decir, el Estado vulnera frecuentemente su propia normatividad, al promulgar leyes o aplicar políticas inconstitucionales. Además, e igualmente grave, se observan comportamientos personales que se efectúan sin acatar las leyes, dando lugar a un ambiente de ilegalidad e impunidad.

El poder judicial no tiene plena autonomía por motivos financieros o por prácticas políticas. La justicia todavía no es pronta, gratuita y eficiente; no obstante los esfuerzos realizados por extender la capacitación a los operadores de justicia, muchos de ellos aún tienen una limitada calificación profesional, además de ser víctimas de amenazas o sujetos de corrupción.

Ha sido denunciada en el pasado la falta de transparencia y la politización de la elección de los Magistrados del Organismo Judicial, que se extiende a otros funcionarios que deben ser designados por el Congreso, como los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral y de la Corte de Constitucionalidad.

Hay nombramientos y destituciones discutibles en el Ministerio Público, en el caso de fiscales que investigan denuncias sobre la corrupción de funcionarios del Gobierno o diputados. En general, la falta de recursos financieros impide que tanto jueces como fiscales reciban adecuada protección para ellos y sus familiares, sobre todo en los casos de combate al crimen organizado. De esta manera la igualdad política y legal de los ciudadanos no se cumple y los agentes del Estado tienen la posibilidad de actuar en la impunidad.

Además, a menudo la legislación pierde efectividad al chocar con normas o modelos mentales informales que predominan en la sociedad guatemalteca. Estos incluyen la cultura del honor, que explica la violencia

privada como reacción ante la ausencia del Estado; la cultura machista, que excluye a las mujeres de la vida política y económica; o la cultura del botín, que incentiva la corrupción.

La falta de correspondencia entre las leyes, por un lado, y las normas informales, por otro, es una de las principales causas del fracaso de las reformas legales en todos los ámbitos.

2. El Estado Democrático

En Guatemala el Estado de Derecho no siempre aparece acompañado por el Estado Democrático. En el ejercicio cotidiano, y como parte de la crisis que se vive, ambos se disocian olvidando que se requiere la existencia funcional de un poder público, legal y legítimo. En este sentido, el Estado guatemalteco ha sido históricamente frágil como representante de los intereses de la Nación, no sólo por sus vicios de origen al ser un Estado homogéneo que no refleja la diversidad étnica de Guatemala sino también por la falta de mecanismos verdaderamente representativos, que le permitan a las mayorías identificarse con el Estado como instrumento que favorece su desarrollo.

La relativa legitimidad del Estado se ve constantemente puesta a prueba, tanto por la naturaleza incompleta del sistema político, como porque no ha tenido la autonomía del caso frente a los grandes poderes corporativos, como los gremios empresariales o las fuerzas armadas y más recientemente, frente a los poderes mafiosos vinculados a las actividades ilegales. Este rasgo corporativo, que aún existe, tiene efectos antidemocráticos porque las decisiones importantes que afectan a todos se toman en provecho de minorías poderosas. La influencia pertinaz de esas fuerzas corporativas en las políticas de gobierno restringe la capacidad del Estado para cumplir con su función de atender los intereses universales de la nación.

La crisis que se vive como sociedad global, y la contraparte corporativa de la gestión del poder en Guatemala, tienen una de sus mayores causas en los déficit del sistema político. Es bien conocido el fenómeno de la ausencia de partidos políticos estables, nacionales, orgánicos, con liderazgo y programas consolidados. Que los partidos de gobierno se quiebren en la función pública y que los de oposición no lo intenten de forma constructiva, revela serias carencias en materia de un capital social que agrupe a las diversas fuerzas políticas y sociales, asegure acuerdos duraderos, y promueva la comunicación abierta.

Prevalece en la vida ciudadana, más bien, una aguda crisis de confianza en el Estado, en los partidos y en todo lo público en general. El Estado viene siendo dirigido por partidos políticos de reciente fundación, con políticos de reducida experiencia, con serias limitaciones para aplicar políticas de largo plazo, y en el contexto de una cultura y normas informales en que la actividad política a menudo se interpreta como recompensa personal y no como deber cívico, de servicio público.

Como parte de este panorama de normas informales, la mayoría de los partidos políticos ha sido indiferente ante las necesidades y demandas de los indígenas, a quienes se percibe como “otro sector”, o un “grupo de interés” más. Esto ocurre

porque se identifica a los indígenas como campesinos, gente del mundo rural sin poder ni educación. Paradójicamente, subyace un cierto temor a una eventual rebelión indígena al lado de actitudes racistas y discriminatorias que mantienen a los líderes indígenas lejos de posiciones importantes en los partidos políticos. De hecho, se estimula su participación en los comités cívicos que únicamente tienen un ámbito local o regional. Se acude a personalidades indígenas como estrategia de mercadeo político, una cierta "folklorización" de los partidos en tiempos electorales.

Algo similar ocurre en el caso de las mujeres. Su escasa presencia en puestos importantes de los partidos políticos, del Congreso, del Organismo Judicial y del Ejecutivo[75] es el resultado de una cultura machista, según la cual el ámbito natural de acción de la mujer es el hogar —esfera privada—, en tanto al hombre le corresponde estar en la arena política —esfera pública—. Esta ideología sobre distintos desempeños permite al hombre, como proveedor, ser el "jefe del hogar" y, por lo tanto, quien toma todas las decisiones importantes de cara a la comunidad política. Esto ocurre sobre todo en las comunidades indígenas más tradicionalistas donde la participación electoral de las mujeres es mínima. En general, las mujeres que participan en la vida pública se ven marginadas por esta sociedad de hombres que no quiere cambiar y que coartan la libertad de cambio de los demás.

Ha habido algunos avances, por ejemplo el surgimiento de varios movimientos femeninos y su participación en el debate público, la creación de la Secretaría Presidencial de la Mujer y las actividades surgidas del Foro de la Mujer. Un largo camino resta por recorrer para que las mujeres, especialmente las indígenas, contribuyan a darle más legitimidad al Estado y volverlo así más democrático.

Igualmente ocurre con la participación de la niñez y la juventud. La transformación de la cultura jerárquica y autoritaria que domina dentro de los hogares y en el país limita las posibilidades reales de formar el concepto de la ciudadanía desde muy temprana edad. Es común no considerar a los niños como sujetos de derecho, con posibilidades reales y efectivas de participación en la construcción del desarrollo y la democracia. Parecido es el caso de las personas adultas mayores, de las que presentan discapacidades y de las personas con orientación sexual distinta a la heterosexual.

La corrupción se manifiesta como una enfermedad del Estado pero también de la sociedad, y del mercado. En esta época se han acentuado sus múltiples rostros, en la forma de quiebras bancarias fraudulentas, juegos financieros especu-lativos, retención de recursos fiscales, evasión, malversación, prevaricatos, extorsiones y otros manejos ilegales con dineros del Estado.

El problema de la corrupción se viene agravando porque se extiende por toda la estructura jerárquica administrativa, comprometiendo los mandos altos y medios, por la frecuencia con que ocurre y por el monto de los dineros transados. El control interno y externo, el monitoreo de la conducta de los funcionarios y las sanciones fraudulentas está prevista en leyes y reglamentos obsoletos, y en la existencia de varias Instituciones como la Corte de Constitucionalidad, la Contraloría

de Cuentas, el Ministerio Público, y las que ejerce frente al Ejecutivo el Congreso de la República. Pero nuevamente chocan las normas formales con las informales y es común que las leyes se interpretan sin respetar el espíritu con que fueron diseñadas.

Una forma particular de corrupción y un verdadero cáncer de la democracia es el clientelismo, que puede pervertir el comportamiento de los funcionarios y legisladores, –incluyendo sus relaciones con el Organismo Ejecutivo–, y el grado de cohesión de los partidos políticos en el Congreso.

Cuando –como ocurre en Guatemala y otros países de América Latina– los parlamentarios buscan su reelección ofrecen bienes o favores públicos, con lo cual dependen más del apoyo del Ejecutivo o de grupos corporativos con acceso a recursos, y descuidan la agenda legislativa y la disciplina partidaria.

El clientelismo, que tiene como base el monopolio de los políticos sobre cierto tipo de bienes o recursos valiosos para los electores en el corto plazo, también reduce el interés de los candidatos más serios que plantean políticas de más largo plazo. El clientelismo se relaciona con la pobreza, pues de hecho los electores pobres se preocupan más por recibir bienes privados en el corto plazo o proyectos concretos a favor de su comunidad (bienes públicos locales), que por plataformas de políticas que podrían no producirles ningún beneficio real inmediato. Entonces la misma pobreza incentiva la demanda por estrategias electorales clientelistas, generándose así un círculo vicioso.

El diagnóstico sobre el funcionamiento del Estado no se satisface suficientemente sin analizar el papel que el Ejército cumple en la construcción de la democracia en Guatemala. Su función está acotada por lo que establece en su dimensión general la Constitución de la República y, de manera mas específica, los Acuerdos de Paz y/o leyes como la de Orden Público (XI/1965), la Ley Orgánica del Ejército y la Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil (40/2000).

La función constitucional del Ejército es la defensa de la soberanía nacional, y la letra y la intención del Acuerdo de Paz correspondiente recomienda su reconversión en el nuevo ambiente de paz y democracia. Aparte de que el Acuerdo sólo ha sido cumplido parcialmente, lo importante son las situaciones de hecho que ocurren como resultado de la intersección de dos momentos históricos: el que trata de organizar la seguridad para la democracia y la poderosa inercia que se orienta por la Doctrina de la Seguridad Nacional.[76]

La tradición del poder contrainsurgente determina que las fuerzas armadas estén presentes en la vida nacional de diversas maneras, tal como ocurre con el despliegue táctico territorial que todavía mantiene y que solo se explicaría si el país estuviera al borde de una insurrección. El número de tropas, el presupuesto de gastos, el mantenimiento de un grupo de inteligencia y altas cuotas de reclutamiento conducen a identificar brechas entre los recursos con que cuenta y las responsabilidades que le corresponden en una situación de paz.

De hecho, y con apoyo en una normatividad contradictoria, el Ejército se ocupa por períodos, o en ciertos lugares, del cuidado de la seguridad interior, incluyendo el cuidado de carreteras y calles,

vigilancia en el perímetro de los centros de detención, control o del seguimiento de delitos de secuestro, contrabando, medio ambiente y del patrimonio nacional.

El Estado Democrático, en las presentes condiciones, necesita una institución militar ajustada a los contextos nacional e internacional actuales. Al mismo tiempo, lo que sin duda hace falta es el desarrollo y profesionalización de instituciones civiles responsables de la seguridad interior y del fortalecimiento de la democracia.

3. El Estado para el Desarrollo

Otro aspecto del Estado débil se manifiesta en su incapacidad de reducir drásticamente los rezagos y brechas sociales, y de impulsar el desarrollo económico. Aunque desde la firma de los Acuerdos de Paz ha aumentado la asignación de recursos para impulsar el desarrollo social, especialmente en educación, y se ha avanzado en algunos programas de descentralización y ampliación de cobertura de servicio, las deficiencias del Estado en esas áreas son abismales.

El gasto público ha crecido de manera vacilante y nunca hasta el monto necesario. La capacidad del Estado para fomentar el empleo y articular esfuerzos productivos, –privados y públicos–, como parte de una clara política integral de desarrollo económico y social ha sido mínima históricamente. Los servicios sociales públicos han sido exiguos para asegurar un acceso universal a servicios básicos. Las facultades gerencial y financiera del Estado que permitirían echar a andar, en casos de emergencia, programas de transferencias para los sectores de menores ingresos son precarias, y muy dependientes de la cooperación internacional.

En general, frente a las agudas desigualdades existentes, contrasta la debilidad del Estado para reducirlas. De hecho, son viejos problemas descuidados durante el conflicto armado, que en parte la explican, y que el Estado de la época democrática no ha enfrentado con vigor.

Las consideraciones anteriores apuntan a otro rasgo estatal: su raquitismo financiero. La debilidad de un Estado pobre impide el fortalecimiento de las políticas sociales, tampoco permite aumentar el gasto para que una eficaz producción de bienes públicos disminuya los niveles de pobreza y desigualdad.

Los bajos índices del gasto social se deben a las limitaciones financieras que padece el Estado. Aparece aquí su ancestral incompetencia tributaria, caracterizándose como un poder sin recursos económicos suficientes. Esto ha sido documentado por el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2001, donde se muestra cómo el Estado guatemalteco ha sido incapaz de establecer una estructura impositiva que le permita alcanzar una carga tributaria del 12% o más, como lo establecen los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal.[77] Es, pues, un poder público que a su poca sensibilidad social añade la pobreza, con debilidades fiscales que no le permiten actuar eficazmente en pro de la cohesión e integración de la colectividad.

4. El Estado Gerencial

La capacidad administrativa y de gestión del Estado, que es la garantía de que sus funciones se cumplen, también ha sido débil y, por momentos, caótica. No ha sido

eficaz en el ejercicio cotidiano de las políticas públicas; no ha satisfecho las metas anunciadas; ha habido una amplia rotación de personal; ha sido frecuente que los presupuestos asignados no se ejecuten; y las evaluaciones han sido ocasionales y no sistemáticas.

No se ha alcanzado la modernización del servicio civil y, por el contrario, privan las prácticas tradicionales de reclutamiento partidista o por razones de parentesco y amistad, lo que en numerosos casos se traduce en improvisación, informalidad, lentitud e improcedencia de muchas de resoluciones de la autoridad.

La gestión pública se ha resentido no sólo de las extendidas prácticas tradicionales del clientelismo sino de la baja calidad de los recursos humanos y de la falta de probidad. El público padece de excesos de trámites, de lentitud e ineficacia en los procedimientos; de actos de arbitrariedad, personalismo, y de una extendida corrupción en los diversos niveles de la jerarquía administrativa.[78]

5. El Estado Multicultural

Con el reconocimiento oficial de que Guatemala es una sociedad multiétnica, el Estado y los guatemaltecos en general enfrentan una nueva realidad que implica múltiples desafíos. Dos de ellos son importantes y están establecidos en los Acuerdos de Paz, especialmente en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y en la suscripción del Convenio 169 sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes.

Esos retos son: primero, construir un Estado plural que refleje y se acomode a la realidad de una sociedad habitada por grupos étnicos diversos; y segundo, mejorar sustancialmente los niveles de vida de los pueblos indígenas que hoy día experimentan los mayores índices de pobreza y exclusión del desarrollo.

La multietnicidad de la sociedad no es sólo un problema del reconocimiento legal y real de las diferencias culturales de los habitantes del país. Es que ese reconocimiento del indígena finalmente vuelve 'visible', como realidad humana y como necesidad política, la existencia de derechos y reivindicaciones específicas que le son propias. Los ladinos o mestizos aún no se han hecho cargo de esta realidad que implica la asunción de vivir en una nación plural y tener conciencia de todas las consecuencias que producirá el reconocimiento y la construcción práctica, política, social y simbólico-cultural de la multietnicidad en la vida de todos.

Hay que reconocer que muy poco se ha hecho para enfrentar los desafíos mencionados. Pero lo importante es que se empieza a tener conciencia de ello. Grupos pertenecientes a las diversas etnias indígenas han venido apareciendo en el escenario político desde hace más de tres décadas.

Primero fue una elite indígena que surgió organizando una promoción cultural (los años 70), con énfasis en los estudios lingüísticos. Luego fueron grupos más políticos haciendo la denuncia y defensa de los derechos humanos (los años 80) a raíz de groseras violaciones en medio del conflicto armado. Sin abandonar los anteriores objetivos, desde mediados de los años ochenta cobró impulso la promoción de derechos sociales, económicos y políticos como parte de una ciudadanía activa en proceso de definición de una

identidad multiétnica. Las dimensiones cultural y política resumen, hacia el comienzo del milenio, el estado de ánimo organizativo de los movimientos indígenas (los años 90), aún débiles y fraccionados.

En estos resultados han influido algunos hechos que han ido definiendo un escenario favorable al desarrollo de la conciencia política maya, a pesar de la brutalidad cometida por el Ejército contra los indígenas con ocasión del conflicto armado. Así, ha sido influyente el advenimiento de la democracia política, aun cuando los derechos de los pueblos indígenas no siempre han sido vinculados con el tema de la democracia, a pesar de los compromisos de los Acuerdos de Paz en este campo. Otro factor ha sido el ambiente internacional propicio al surgimiento de reivindicaciones de los pueblos indígenas con ocasión del Quinto Centenario, asociado en general a un despertar de identidades nacionales locales al impulso de la globalización.

Se está aún muy lejos de cumplir con otras demandas indígenas cuya puesta en marcha se habría facilitado de haberse ganado la Consulta Popular sobre las Reformas Constitucionales.[79] Además, el cumplimiento de los Acuerdos en la parte relativa a los pueblos indígenas se ha hecho de manera desigual. Se ha legislado sobre el derecho a los sitios espirituales y de culto religioso, se acepta de hecho la utilización supletoria del derecho consuetudinario, y se promulgó una Ley sobre la Discriminación Racial (Decreto 57.02). También se ha impulsado la educación bilingüe en las áreas donde se hablan los cuatro idiomas mayoritarios.

Sin embargo, la Campaña Nacional de Alfabetización que se impulsó en 2002 se hizo solamente en español. Además, se han creado Juzgados de Paz en todos los municipios pero en pocos de ellos el juez habla el idioma local.

Pasar de un Estado homogéneo a uno plural, que refleje la diversidad de Guatemala, es un desafío aún pendiente. El grado y la forma en que puede resolverse este desafío se relacionan con una profundización de la identidad, la autonomía, los idiomas, el territorio y la tierra, y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas.

La mayoría de las instituciones públicas y privadas mantienen su actitud de vedar a las mujeres indígenas el derecho de autoidentificarse y expresar con libertad sus rasgos culturales, su cosmovisión y su idioma, a pesar de la legislación contraria a la discriminación que se ha aprobado. En muchas escuelas, sobre todo en las privadas, no se les permite a las niñas usar sus trajes.[80]

Las condiciones de vida de la población indígena constituyen el otro problema grave que atañe a toda la sociedad guatemalteca. Como lo han documentado los Informes de Desarrollo Humano, los peores indicadores de pobreza, desigualdad, desprotección legal e inseguridad en general, se encuentran entre las familias indígenas. El índice de desarrollo humano de la población indígena era, en 2000, catorce puntos más bajo que el de la no-indígena.[81] Los pueblos indígenas experimentan condiciones de exclusión, marginalidad y discriminación. Las políticas del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil hacen esfuerzos aún precarios, insuficientes para cambiar esta situación.

Notas

[1] En el año 2000, los gobiernos de los países que integran las Naciones Unidas se pusieron de acuerdo sobre una serie de metas a cumplirse en el año 2015. Estas plantean siete objetivos básicos para el desarrollo de los países: a. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; b. Lograr la enseñanza primaria universal; c. Promover la igualdad entre los género y la autonomía de las mujeres; d. Reducir la mortalidad de la niñez; e. Mejorar la salud materna; f. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; g. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. (SNU, 2003)

[2] Minugua (2002)

[3] PNUD (2003)

[4] De acuerdo con las encuestas de salud materno infantil la desnutrición crónica (talla para edad) aumentó de 46.4% (niños menores de 5 años) en 1998/9 a 48.7% en el 2002. Veáse cuadro Sa_01 del Anexo Estadístico. La desnutrición aguda (peso/talla) se redujo de 2.5 a 1.6% y la desnutrición global (peso/edad) de 24.2 a 21.9% durante el mismo período.

[5] Antes de los señalamientos de corrupción ya se habían planteado varias propuestas de reforma al IGSS. En el capítulo VI se hace una propuesta sobre un sistema provisional para Guatemala en el futuro y se incluye un análisis comparativo de propuestas referentes a la seguridad social.

[6] Véase el Informe Nacional de Desarrollo Humano del 2002, que contiene un análisis amplio de la situación de las mujeres en Guatemala.

[7] Minugua (2001).

[8] Véase CIEN (2002: 14, c. 1.1.3) y Anexo Estadístico, cuadro Dh 07.

[9] Minugua (2002: 10).

[10] SNU (2002a: 415, c. 54).

[11] Cálculo propio a partir de datos provenientes de la base de datos de muertes violentas de las Estadísticas de Hechos Vitales correspondientes al año 2001, INE. Para más información véase cuadros Se_02 y Se_03 del anexo estadístico.

[11] Cálculos propios a partir de la base de datos de muertes violentas, de las estadísticas de hechos vitales correspondientes al año 2001 del INE. Para más véase cuadros Se_02 y Se_03 del anexo estadístico.

[13] Véase, para estos datos, SNU (2002a) p. 151 y Anexo estadístico, cuadro Dh_04.

[14] Véase Anexo Estadístico, cuadro Ec 12.

[15] SNU (2002a) p. 152

[16] Véase Anexo Estadístico, cuadro Dh 05.

[17] El presupuesto (vigente) de la APNC se redujo de Q 45.3 millones en 2001, a Q 20.6 millones en 2002. Véase Minugua (2003) p. 6

[18] Minugua (2002) p. 11

[19] SNU (2002a) p.161

[20] Ibíd.

[21] Véase Anexo Estadístico, cuadro Dh 02.

[22] Minugua (2002) p. 10 S

[23] OEA (2003) cap.V

[24] UNDP (2003)

[25] Para un análisis más amplio de este tema véase el capítulo V del Informe Nacional de Desarrollo Humano del 2002, SNU (2002).

[26] Véase Anexo Estadístico, cuadro Ec 01.

[27] Véase Anexo Estadístico, cuadros Ec 01 y Ec 04-05.

[28] Para un análisis detallado de la emigración de guatemaltecos, así como del uso de remesas, véase OIM (2003).

[29] Anexo Estadístico, cuadro EC 01.

[30] Para una reflexión más amplia sobre este tema y el papel que jugaron los distintos sectores de la sociedad con respecto al Pacto Fiscal, véase SNU (2001) capítulo 3.

[31] El coeficiente de Gini de la concentración del ingreso es de 0.555 con lo cual Guatemala ocupaba el lugar 13 de 111 evaluados en 2000. PNUD (2001) pp. 186-189

[32] Datos de ENEI (segunda fase). Véase para 1998 /9 datos similares en SNU (2201) p.75

[33] PNUD (2002) pp.162-165

[34] Según datos de ENEI 2002, segunda fase (INE).

[35] SNU (2002a) p. 109

[36] Ibíd. El tema del acceso a la tierra se analiza en el capítulo VI del Informe Nacional de Desarrollo Humano, SNU (2002).

[37] Hombres y mujeres de 15 a 64 años de edad, véase Anexo Estadístico, cuadro Em 08.

[38] Anexo Estadístico, cuadro Lb 10

[39] Véase anexo estadístico, cuadro Lb_01.

[40] ONU (2002) pp.192-193.

[41] Anexo Estadístico, cuadro DP 01.

[42] Ibíd.

[43] Véase Anexo Estadístico, cuadro DHP 02, y SNU (2002b) p. 5ss

[44] Según datos de la ENSMI 2002.

[45] El incremento de la pobreza y la desnutrición, consecuencia de la crisis del café y de la sequía del 2001, se manifestó en casos extremos con la muerte por hambre de niños de varios municipios de Chiquimula, Santa Rosa, San Marcos y Alta Verapaz.

[46] Estimaciones del INDH.

[47] Según datos de hogares de ENEI 2002.

[48] Ibíd.

[49] Estimaciones del INDH.

[50] Para un análisis más amplio de la inseguridad alimentaria, que se profundizó en 2001 en particular, véase SNU (2002), pp. 61-68.

[51] Los retrocesos en materia económica y social fueron especialmente notables durante los momentos más álgidos del conflicto armado interno, especialmente durante la primera mi-tad de la década de 1980. Véase, en particular, CEH (1999) p.203

[52] Para un análisis más amplio de la educación véase el capítulo III del Informe Nacional de Desarrollo Humano, SNU (2002).

[53] SNU (2002b) p.10

[54] SNU (2002b) p. 12

[55] Información proporcionada por la Unidad de Informática del Ministerio de Educación.

[56] Ibíd.

[57] SNU (2000b) p.14

[58] En el año 2000, en alumnos de sexto grado, en lectura, existía una diferencia de 8 puntos a favor de los colegios privados. Sin embargo, en matemática, la diferencia era de 3. Así también, los resultados de los exámenes de admisión que las universidades realizan a los egresados del ciclo diversificado muestran que tanto la educación pública como la privada son mediocres, UVG / MINEDUC (2001).

[59] Para un análisis más amplio del tema de la salud véase los capítulos XIII al XVI del Informe Nacional de Desarrollo Humano, SNU (2002).

[60] Los porcentajes de niños vacunados descienden de forma importante si se considera el criterio de esquema completo (tres dosis de triple y tres de polio). Para un examen completo de los datos véase Anexo Estadístico, cuadro Sa_04. Cálculos efectuados por la ENSMI 2002 con base en porcentaje de niños de 12-23 meses de edad, con carné de salud visto por la entrevistadora y porcentaje que recibió cada vacuna en cualquier momento, según el carné de salud o el informe de la madre.

[61] La meta a alcanzar de mortalidad en la niñez para el año 2015 es la reducción de esta tasa en dos terceras partes con respecto al valor registrado para 1990. Con relación a mortalidad infantil, la meta a alcanzar es de 17 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos. SNU (2002b) p. 20. Según la ENSMI 2002, la mortalidad infantil actual es de 44 por 1,000 nacidos vivos y la de la niñez es 59 por 1,000 nacidos vivos.

[62] PNUD (2002) pp.171-173

[63] ENSMI (2002) Vése cuadro Sa_05 del anexo estadístico.

[64] Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2003) "Línea basal de mortalidad materna para el año 2002". Véase cuadro Sa_07 del anexo estadístico.

[65] SNU (2002) capítulo XIV, página 286. Datos calculados por FNUAP en 2002 a partir de las ENSMI 1995 y 1998/99.

[66] SNU (2002b) p. 29

[67] GSD (2001) p.20

[68] SNU (2002b) p.25

[69] Acuerdo Socioeconómico y de Situación Agraria, numeral II, inciso C, suscrito en mayo de 1996.

[70] Mesa-Lago, et al. (1997) p.7

[71] SNU (2002), pp. 326-327.

[72] Durán, et al. (2001) p.44

[73] SNU (2002), p. 326. Para una análisis de las políticas que afectan la salud y la seguridad social véase el capítulo XVI del Informe de Desarrollo Humano (SNU 2002).

[74] Durán, et al. (2001) p.13, c. 4

[75] A título ilustrativo, actualmente se cuenta con solo 7 mujeres en el Congreso, 3 alcaldesas y 2 Ministras.

[76] Rosada, H. (2003) p.59

[77] SNU (2001), Capítulos 1, 3 y 7.

[78] Todo esto refiere al conocido "síndrome de la ventanilla" donde no sólo se pone a prueba la paciencia del público sino el respeto a los derechos ciudadanos a encontrar solución a sus problemas.

[79] Véase Minugua (2001).

[80] Minugua (2001) n.26

[81] SNU (2002) p.351

Capítulo II

La Visión de Nación

Capítulo II

Introducción

Guatemala entra en el siglo XXI con la necesidad de concretar una Visión de Nación que conduzca a la construcción de una sociedad incluyente, plural y equitativa, y al establecimiento de un Estado Democrático, conciliador y dotado de visión estratégica para guiar al país por nuevos derroteros de progreso, justicia y libertad.

Esa Visión de Nación debe surgir del reconocimiento de los grandes problemas de desarrollo humano que existen en Guatemala (Capítulo I), y debe constituir la génesis de un espacio donde puedan materializarse los acuerdos sociales manifestados en las últimas dos décadas, que se reflejan en la Constitución de 1985, en los Acuerdos de Paz y en el Pacto Fiscal. También debe establecer el paradigma del desarrollo humano como base para definir lo que requerirá atención prioritaria en los próximos años, a fin de superar la situación de inseguridad, estancamiento y desigualdad en que se encuentra ahora Guatemala.

El desafío de construir colectivamente una Visión de Nación tiene un carácter político, aunque con implicaciones culturales, sociales y económicas. Esto significa que es en la arena de la institucionalidad política donde debe debatirse y hacerse realidad la Visión de Nación. Es decir, en el seno los poderes del Estado, de los poderes locales, de los partidos y movimientos políticos, y de las organizaciones de la sociedad civil que buscan incidir de manera diversa en las decisiones de política pública.

Partiendo de lo anterior, en el presente capítulo se ofrecen algunos elementos para construir esa Visión de Nación que permita orientar el desarrollo de Guatemala durante los próximos años del nuevo siglo.

A. La perspectiva del desarrollo humano y su contribución a la Visión de Nación

El desarrollo humano es un enfoque que enfatiza la necesidad de fortalecer y elevar las capacidades humanas para "ampliar las opciones y oportunidades de manera que cada persona pueda vivir una vida de respeto y valor".[1] Desde este punto de vista, el desarrollo humano persigue ampliar las libertades de las personas, al mismo tiempo que se interesa en que tal ampliación de las libertades, de acuerdo con el principio de equidad, se dé para todos los seres humanos y no sólo para una minoría. La equidad en la ampliación de las libertades establece un vínculo fundamental entre el desarrollo humano y los derechos humanos y, en un sentido más general, entre el desarrollo humano y la construcción de una sociedad democrática.

Hace algunas décadas la mayor parte de los expertos coincidían en que el desarrollo era esencialmente un proceso de incremento en la riqueza material de una sociedad, como fundamento para lograr alcanzar mayores niveles de bienestar. Lo que separaba a una sociedad desarrollada de una subdesarrollada eran, principalmente, los ingresos que percibían sus habitantes y la riqueza total producida por esas sociedades. Esos diferenciales de ingresos y riqueza explicaban primordialmente las brechas en cuanto a bienestar.

Esta noción del desarrollo empezó a ser cuestionada desde mediados de los años 70, cuando se pudo constatar que no en todas las naciones que incrementaban su riqueza se producían resultados positivos para todos los segmentos de la población. De hecho, se observaba que en varios de los países más exitosos para aumentar su riqueza, los habitantes carecían de servicios básicos como vivienda, agua limpia, saneamiento, servicios de salud o educación.

De esta manera se demostró que los aumentos en la riqueza podían no producir automáticamente mejoras en las condiciones de vida de la población y, por lo tanto, el desarrollo debía ser visto no sólo como un proceso de incremento de ingresos, sino también de satisfacción de necesidades básicas, pues son estas últimas las que permiten las mejoras en el bienestar de una sociedad.

Las preocupaciones y los cuestionamientos de los años 70 fueron opacados en gran parte durante la siguiente década, cuando se generalizó nuevamente la idea de que los rápidos incrementos en la riqueza constituyen la principal razón que explica las mejoras en el bienestar. Así, se argumentó que el rápido crecimiento del Sudeste Asiático había sido el factor clave para el mejoramiento de una serie de indicadores sociales y económicos, y que lo que hacía falta era emular el desarrollo de esos países y sus políticas. Se enfatizaba la orientación de apertura hacia la economía mundial, en vez de un crecimiento basado en el mercado interno y en un marco proteccionista.

Esta reiterada fe en el crecimiento económico como variable principal que explica el desarrollo de los países, fue nuevamente cuestionada a inicios de la década de los 90, al aparecer el primer Informe sobre el Desarrollo Humano.[1] En aquel primer informe se planteaba que el desarrollo humano es básicamente un proceso de construcción de capacidades de las personas para que alcancen un ingreso digno, una vida larga y saludable, y un conocimiento adecuado del mundo y de la sociedad en que vivimos.

A raíz de este concepto se formuló un Índice de Desarrollo Humano, que permite comparar los países y reconocer cuáles están más avanzados y cuáles se hallan rezagados en materia de desarrollo humano.

A lo largo de los últimos 15 años tanto la noción de desarrollo humano como el Índice han sido revisados para mejorarlos. Quizás uno de los mayores avances en este sentido ha sido la vinculación entre el desarrollo humano, la libertad y la equidad. En esta línea, la construcción de las capacidades –preocupación central del desarrollo humano– ha sido vista como un proceso que le permite a los seres humanos:[2]

- Liberarse de todo tipo de discriminación por género, raza, nacionalidad o etnia y religión;
- Liberarse de las carencias materiales y disfrutar de un nivel de vida decoroso;
- Asumir plenamente su libertad para desarrollarse y para hacer realidad la potencialidad humana de cada uno;
- Liberarse del temor, de las amenazas contra la seguridad personal, de la tortura, de la detención arbitraria y de otros actos violentos;
- Liberarse de la injusticia y de las violaciones al imperio de la ley;
- Asumir plenamente su libertad para participar en la toma de decisiones, para

expresar sus opiniones y para organizarse;

- Asumir plenamente la libertad de tener un trabajo decoroso, sin explotación ni abuso.

Esta visión del desarrollo humano como un proceso que amplía la libertad[3] va más allá del concepto resumido en el primer Informe de Desarrollo Humano. Más aún, esta visión establece un vínculo claro entre el desarrollo humano, los derechos humanos y la equidad. El proceso de ampliación de la libertad puede ser visto como el desarrollo del reconocimiento de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales establecidos en diversos pactos internacionales, y derivados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas[4]

El reconocer esas libertades para todos los seres humanos significa un proceso, no sólo de ampliación de la libertad sino, además, de construcción de la equidad. El desarrollo humano debe ser visto como la estrategia de aumento de las libertades para todos los seres humanos que habitan este planeta, y no sólo como la ampliación de la libertad para una minoría privilegiada, mientras la inmensa mayoría de la población aún sufre la opresión del hambre, de la ignorancia, de la explotación, de la represión política, de la discriminación o de la violencia.

El hecho de que el desarrollo humano se plantee como un proceso de ampliación de libertades para todos y, por lo tanto, como un proceso de concreción de los derechos humanos, también sugiere que el desarrollo humano guarda una conexión estrecha con la democracia como sistema político. Una sociedad que se plantea el desarrollo humano desde el punto de vista del incremento de la libertad de todos sus habitantes, es una sociedad que es democrática en sí misma, tanto en sus fines como en sus medios.

Los fines son democráticos porque permiten fortalecer la participación de todos en la toma de decisiones. Los medios son democráticos porque la expansión de la libertad sólo es posible en un régimen de libertades públicas, integrado por instituciones respetuosas de esas libertades públicas. De esta manera, la democracia se convierte en un sistema político esencial para hacer posible el desarrollo humano.

A fin de concretar la agenda del desarrollo humano, los gobiernos de las Naciones Unidas acordaron en 2000 una serie de metas a cumplirse en el año 2015. Estas metas han sido denominadas las Metas del Milenio[5] y se han convertido en un consenso mundial en cuanto a los logros que en materia de desarrollo humano deben alcanzar todos los países del mundo.

Las Metas del Milenio no proponen únicamente incrementos en los ingresos de las personas para reducir la pobreza, sino, sobre todo, mejorar la calidad de vida mediante unos avances en la salud, en la educación, en el medio ambiente, y en la equidad en general. Las metas se plantean, además, como metas para todos y por lo tanto se constituyen en una base para mejorar la equidad en el ámbito mundial.

En síntesis, el paradigma del desarrollo humano permite identificar elementos para orientar la visión de un país a futuro. En primer lugar, le asigna prioridad al proceso de ampliación de las libertades y a la construcción de la equidad, y no sólo al crecimiento de la riqueza y de los ingresos. En segundo lugar, se vincula estrechamente el desarrollo humano con el cumplimiento

de los derechos humanos –políticos, sociales, económicos y culturales–, lo que significa que el desarrollo humano requiere de un Estado y de una sociedad democráticos en donde se reconozcan y se respeten esos derechos humanos.

B. Hacia una Visión de Nación para Guatemala

Los grandes problemas de inseguridad, estancamiento y desigualdad, así como un Estado con limitada capacidad para enfrentar estos desafíos y una democracia aún no consolidada, como se señaló en el capítulo anterior, son el punto de partida para asegurar una convergencia entre la propuesta general del desarrollo humano y la visión de Nación que se requiere en Guatemala.

Ante los enormes problemas que existen también hay que reconocer que, desde el inicio del proceso de transición hacia la democracia a mediados de los años 80, Guatemala ha sido testigo de una serie de esfuerzos por construir una Visión de Nación que oriente el desarrollo del país.

A los esfuerzos de concertación reflejados en la Constitución de 1985, en los Acuerdos de Paz firmados en 1996, y en el Pacto Fiscal suscrito en 2000, se unen ahora una serie de propuestas de diverso origen y contenido. Algunas iniciativas han recibido más resonancia que otras, pero dentro de ellas cabe destacar el esfuerzo ciudadano condensado en Visión Guatemala, en los Informes de Desarrollo Humano de los años 2000 y 2001, y en las propuestas emanadas desde diversas instituciones de investigación como el CIEN, ASIES y AVANCSO, hasta propuestas de cámaras empresariales u otras organizaciones de la sociedad civil.

Aunque con diferencias, estas iniciativas comparten una preocupación común por hallar alternativas creativas que fortalezcan la democracia, impulsen el desarrollo económico, superen las exclusiones que prevalecen en el país, reconozcan el carácter multicultural de la sociedad guatemalteca, y garanticen la seguridad de todos sus miembros.

Tomando en cuenta los antecedentes anteriores, la Visión de Nación debería partir de una serie de principios básicos que sirven de pilares de la propuesta. El primer principio sugerido se vincula con el objetivo último del desarrollo humano: la libertad. Toda propuesta de Visión de Nación debe surgir de la necesidad de ampliar las libertades en Guatemala; particularmente debe tomar en cuenta la exigencia de superar la opresión que no es sino un producto de la pobreza y de la miseria, de la enfermedad, de la ignorancia y del temor frente a la represión, la violencia y la inseguridad. El proceso de desarrollo a futuro debería ser visto como un proceso de liberación frente a todas esas formas de opresión que han causado tantos daños e injusticias a los guatemaltecos.

Estrechamente vinculado a lo anterior se encuentra el segundo principio: la equidad. En el Informe de Desarrollo Humano de 2000[6] se hacía hincapié en cómo las exclusiones han constituido la señal distintiva del desarrollo guatemalteco. Lograr superar esas exclusiones debe ser, por lo tanto, uno de los orientadores estratégicos de la Visión de Nación.

Como se ha mencionado en este mismo capítulo, la superación de la inequidad debe generar un proceso de ampliación de libertades para todos los guatemaltecos. La expansión de libertades debe garantizar que

desaparezcan las desigualdades prevalecientes tanto en el ámbito socioeconómico como en el cultural y político, incluyendo la discriminación y la exclusión étnica y de género.

Un tercer principio que debe fundamentar el desarrollo futuro del país es el del respeto a la diversidad y el reconocimiento de la pluralidad cultural. Como se establece en los Acuerdos de Paz, Guatemala es un país multicultural porque en su territorio conviven diversos pueblos y etnias portadoras de idiomas, conocimientos y tradiciones distintas.

Ningún pueblo es en sí mejor que otro, y todos aportan elementos valiosos para construir una Nación democrática, en la que se logre el cumplimiento de los derechos humanos para todo guatemalteco. Se trata de fortalecer un proyecto social incluyente, partiendo del reconocimiento de la diversidad cultural, en el entendido de que dicha diversidad es una inmensa ventaja que enriquece el desarrollo humano en la medida en que se promueve un diálogo intercultural.

Sobre la base de los principios mencionados, la Nación debe plantearse un objetivo estratégico hacia el cual marchar. En esencia, ese objetivo estratégico se resume en la construcción de una nación plural, justa e incluyente, con movilidad social ascendente y donde la mayor parte de la población pertenezca a las clases medias.[7]

Si el país se compromete por la senda del desarrollo humano, el resultado no podría ser otro que el mejoramiento de la calidad de vida de la mayor parte de sus habitantes; para ello se debe superar la exclusión que ha prevalecido hasta estos días y se debe asumir la pluralidad cultural del país como una característica de superioridad, como una virtud agregada en el proceso de desarrollo.

Aún no se ha mencionado un corolario de ese mismo proceso: la necesidad de establecer mecanismos permanentes de movilidad social y de asegurar, mediante esos mecanismos, que la mayor parte de la población guatemalteca pertenezca a la clase media. En cierto modo, esta es una lectura similar a la de las Metas del Milenio, en el sentido de que para ampliar las capas medias es ineludible reducir la pobreza.

Pero el énfasis en la construcción de una clase media amplia y mayoritaria va más allá del objetivo de reducir la pobreza. Más que un cambio socioeconómico, lo que se pretende es un cambio cultural y político que permita desarrollar un conjunto de normas informales y formales que se unan en su objetivo de favorecer el desarrollo humano.

La idea de construir un país con una clase media mayoritaria busca, desde una perspectiva cultural y política, fortalecer la participación ciudadana. Las capas medias, que se caracterizan por una mayor educación y cultura, tienden a participar y opinar más a menudo en los asuntos públicos. Esta intervención se traduce en el fortalecimiento de la democracia y en un mejoramiento de la gestión pública en general.

El fortalecimiento de la participación democrática genera, asimismo, unas políticas y unos resultados que robustecen la equidad y la ampliación de las libertades de la ciudadanía. Así se puede establecer un círculo virtuoso entre sociedades con clases medias amplias, participación democrática y desarrollo humano.

C. Principales ejes de una Visión de Nación para Guatemala

Para que Guatemala pueda generar esa sociedad de capas medias amplias, y los mecanismos de ascenso social permanente necesarios para sostener la existencia de tales capas, es preciso establecer una serie de compromisos fundamentales. Estos compromisos son los pilares o columnas que permitirían avanzar hacia una nación plural, justa y equitativa. En la presente propuesta se sugieren tres ejes de esta visión.

En primer lugar es preciso construir una nación donde se garantice la seguridad ciudadana y jurídica a todos los habitantes, y en la que los derechos humanos sean plenamente respetados. Segundo, debe desarrollarse una nación competitiva y justa, que participe tanto en el mercado mundial como en el mercado interno, y que integre en ese esquema de competencia a todas las regiones del país, y a todos los grupos de población, asegurando un crecimiento económico cuyos beneficios se distribuyan equitativamente. Tercero, cabe crear una nación sin exclusiones sociales, donde todos posean una educación básica de calidad, ninguno sea analfabeto, y nadie muera de enfermedades prevenibles, hambre o desnutrición.

1. Una Nación segura y respetuosa de los derechos humanos

El temor de la ciudadanía frente a la inseguridad se ha convertido en uno de los factores principales que restringen la libertad de los guatemaltecos. Peor aún, el temor genera actitudes desconfiadas entre los habitantes, que dan pie, en muchos casos, a la falta de solidaridad y al consecuente rompimiento de los lazos articuladores sociales. En ese sentido es posible afirmar que la inseguridad es uno de los mayores obstáculos para avanzar en el desarrollo humano del país.

En los últimos tiempos se ha generalizado una percepción errónea entre la ciudadanía en el sentido de que la inseguridad se debe, en gran medida, a la exigencia de respetar los derechos humanos. Desde ese falso punto de vista, el respeto de los derechos humanos sería el principal factor que alimentaría la impunidad en Guatemala.

En oposición a esa percepción inexacta, es importante enfatizar que el respeto de los derechos humanos y el alza en los niveles de seguridad son dos caras de un mismo proceso: la consolidación del Estado de Derecho en el país. Tras décadas de autoritarismo y después de un proceso de democratización que ha sufrido importantes avances, pero que se encuentra inconcluso, es necesario pensar en una política de seguridad cuyo principal objetivo sea hacer cumplir el Estado de Derecho para todos.

Desde esta perspectiva, la impunidad es el resultado del otorgamiento de privilegios a grupos específicos, acuerdos derivados de un Estado incapaz de hacer cumplir la ley para todos y que, por el contrario, estimula esa impunidad al estigmatizar a quienes buscan fortalecer la democracia y el cumplimiento de los derechos humanos.

Relacionado con los problemas anteriores, se hace preciso redefinir el papel del Ejército y de sus funciones en un escenario donde se construye la democracia, y no hay peligro exterior que amenace la soberanía nacional. La reconversión militar implica una reducción en hombres, armas y presupuesto, y regular su funcionamiento bajo pleno control civil.

Combatir la impunidad también significa fortalecer las entidades del Estado responsables de garantizar el respeto a la ley. Esto entraña el fortalecimiento y profesionalización de la policía, de los cuerpos de investigación judicial, de la administración de la justicia y del sistema penitenciario. Estas instituciones deben ser transformadas en correspondencia con los Acuerdos de Paz, y con una visión moderna de lo que significa combatir al crimen organizado.

La lucha contra las inseguridades jurídica y ciudadana se convierte, desde esta perspectiva, en parte del proceso de democratización de la sociedad y del Estado guatemaltecos. Debe atacarse la impunidad para que los derechos humanos de los guatemaltecos sean respetados. Combatir la impunidad significa retirar los privilegios a grupos privados y funcionarios públicos que operan en la sociedad sin el menor respeto a los derechos de los demás.

Pero si bien la lucha contra la inseguridad y la impunidad es parte de la batalla por el cumplimiento de los derechos humanos, el obtenerlos implica otras tareas también relevantes.En primer lugar, el cumplimiento de los derechos humanos enfatiza la necesidad de lograr la equidad jurídica y real de las mujeres, los indígenas y, en general, de todos los grupos y estamentos sociales cuyos derechos han sido poco reconocidos en el pasado.

El cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres, por ejemplo, significa asegurar a las guatemaltecas la equidad económica, social, jurídica y política, así como la erradicación de toda forma de violencia dirigida específicamente contra las mujeres. Para velar por la consecución de esas metas, deben robustecerse las instituciones que velan por el cumplimiento y defensa de los derechos humanos de las mujeres; además, debe asegurarse la equidad en la elección de cargos públicos y en el acceso en general a las oportunidades laborales, así como garantizar la equidad en el acceso a servicios sociales básicos, particularmente la educación y la salud.[8]

En el caso de los pueblos indígenas, el cumplimiento de los derechos humanos conlleva el reconocimiento, en condiciones de equidad, de su tradición cultural, parte esencial de una nación plural como lo es la guatemalteca. Lo anterior se traduce también en la debida protección a los idiomas, los conocimientos y las tradiciones de los pueblos indígenas mediante la educación, la administración de la justicia, el respeto a las reivindicaciones de tierra y territorio, y las políticas públicas en los ámbitos local y nacional.

El cumplimiento de los derechos de la población indígena implica el reconocer y estimular el desarrollo de su capacidad organizativa y de su incidencia en las políticas públicas, como parte esencial de su incorporación activa al proceso de democratización del Estado y de la sociedad guatemalteca.

2. Una Nación próspera, competitiva y justa

Guatemala debe convertirse en una nación capaz de competir tanto en el mercado mundial como en el mercado interno, y que busque integrar en ese esquema de competencia a todas las regiones del país y a todos los grupos de población, asegurando un crecimiento económico cuyos beneficios se distribuyan equitativamente.

Los avances sociales y en materia de seguridad y de derechos humanos deben consolidarse desde el campo económico para asegurar su posibilidad política e histórica. La economía guatemalteca, lamentablemente, no ha establecido un vínculo claro con el desarrollo social, ni ha sido, tampoco, un factor coadyuvante para alcanzar el cumplimiento de los derechos humanos y la eliminación de la inseguridad.

Basada en patrones de inversión muy poco dinámicos, y en formas de apropiación excluyentes, hasta el presente la economía guatemalteca ha sido incapaz de generar un progreso material que se sostenga aun con el paso del tiempo y que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de la mayor parte de los guatemaltecos. Por el contrario, esos mismos patrones económicos han reforzado las tendencias hacia la parcialización de la sociedad y han profundizado, por lo tanto, la pobreza de la población.

Afortunadamente, revertir ese proceso histórico no solamente es una necesidad, sino una posibilidad.

De cara al siglo que se inicia, Guatemala debe prepararse para enfrentar un mercado internacional que resulta cada vez más integrado y más competitivo, y que al mismo tiempo que demanda eficiencia en los costos, también exige respeto al medio ambiente y a la legislación social.

La única forma de resolver esta aparente contradicción es mediante la generación de unos procesos económicos de alta productividad, los que dependen, a su vez, de sustanciales inversiones en tres campos; desarrollo tecnológico, infraestructura, y formación de recursos humanos.

La gran transformación económica sugerida es válida tanto para la producción que se destina al mercado externo como para la que se dedica al mercado interno. El hecho de trabajar en mercados más integrados hace que la división experimentada en el pasado sea cada vez más tenue. Competir en un mercado requiere las mismas destrezas necesarias para competir en el otro.

La competitividad debe ser asumida como una tarea que merece ser planificada. La competitividad en el mundo moderno no puede ser generada automáticamente por el mercado. Por el contrario, requiere del concurso consciente y estratégico de los actores privados y de los actores públicos.

El desarrollo tecnológico, la creación de la infraestructura básica y la formación de recursos humanos, necesitan inversiones tanto de parte de los empresarios como de parte del Estado. Así se establece un nuevo marco de relación que rompe con la lógica de competitividad anterior, donde el rol del Estado era asegurar la reproducción económica en condiciones de falta de respeto a los derechos laborales, al desgaste del medio ambiente y caracterizada por un control social represivo a fin de contener los movimientos sociales de protesta. Se trata ahora de desarrollar una competitividad con una amplia base –sistémica– apoyada en estrategias, implícitas o explícitas, compartidas y apoyadas por varios actores.

Otro elemento valioso de esta nueva Visión de Nación en el campo económico, es la necesidad de enfatizar un desarrollo equitativo, tanto entre regiones del país como entre grupos de población.

En esta línea, se trata de integrar las regiones rurales del país a la expansión económica nacional, mediante la iden-

tificación de motores o "clusters" de crecimiento que signifiquen inversiones en todas las regiones de Guatemala. Así se podrá avanzar hacia un capitalismo más descentralizado, que produzca empleos de creciente productividad reflejada en mejoras salariales y en condiciones laborales que combatan la discriminación étnica y de género.

Lo anterior implica afrontar la promoción del desarrollo rural y urbano en Guatemala desde la perspectiva de una economía que busque competir exitosamente en el mercado mundial.

Tal decisión llevará a reorientar las políticas de desarrollo rural y de planificación del desarrollo urbano, tanto en su enfoque como en sus estrategias. El desarrollo rural, de cara al siglo XXI, debe ir más allá de la simple dinamización de la economía agrícola ancestral basada en las exportaciones tradicionales y en la producción de alimentos para abastecer el mercado interno. El desarrollo urbano no sólo implica la planificación del crecimiento de las ciudades.

La creación de nuevos motores del crecimiento, sustentados en un proceso dinámico de inversión en la agroindustria, el turismo, los recursos forestales, los textiles y vestuario, demanda un nuevo concepto de desarrollo, reclama un nuevo papel del Estado, y un nuevo concepto de empresa, tanto en su organización de funcionamiento como en lo que se refiere a las relaciones entre trabajadores y propietarios.

Aún más importante: es necesario que el crecimiento económico, competitivo y sostenido en el tiempo, se traduzca en beneficios, no sólo para las diferentes regiones del país sino también para la mayor parte de los guatemaltecos.

Las nuevas reglas de competencia demandan unas inversiones sociales significativas que deberían ser financiadas con base en una política de tributación progresiva y eficaz. El mejoramiento de los salarios de los trabajadores y de la participación de las pequeñas y las medianas empresas en la economía puede contribuir a la ampliación de r la base tributaria, pero también es necesario subsanar los excesos de evasión de impuestos que prevalecen en la actualidad.

Una política progresiva de mayor reconocimiento a las libertades sindicales, como lo demanda la globalización, debe contemplar el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores y de sus familias.

El apoyo al desarrollo de la pequeña y la mediana empresa puede generar también un proceso económico en el cual sus frutos puedan ser distribuidos más equitativamente.

El manejo de los recursos naturales como parte de un proceso sostenible que no hipoteque el futuro de generaciones venideras y que establezca una relación equilibrada entre las diversas formas de capital –físico, financiero, social– y el capital natural, debe constituir parte importante del proceso.

Así, la economía competitiva y globalizada se convierte en un medio para ampliar la libertad y la equidad; a su vez, esa economía integrada al desarrollo social y al fortalecimiento del estado democrático y de derecho, redundaría en una profundización del desarrollo humano en Guatemala.

3. Una Nación sin exclusiones sociales

Para construir un país sin exclusiones y con amplias capas medias es indispensable –aunque no suficiente– realizar acciones que aseguren el aumento del nivel educativo entre la población. La educación permite a las personas el desarrollo de sus facultades y potencialidades, y las prepara para aprovechar de mejor forma las oportunidades sociales que se les ofrecen, dado una respuesta más adecuada a los desafíos que deben enfrentar. En la medida en que los ciudadanos obtengan un mejor uso de sus potencialidades y un mayor conocimiento de su entorno se convertirán en personas más dinámicas y productivas. Así, la educación permitirá la construcción de una clase media que actuará no sólo en un sentido socioeconómico sino que también se conducirá en forma aventajada en su rol de actor político.

En este sentido, a inicios del siglo XXI, un país de ingresos medios como Guatemala debe aspirar a dotar con no menos de 9 años de escolaridad básica a todo niño o niña menor de 15 años. La escuela, además, debe plantearse una serie de condiciones que mejoren sustantivamente la calidad de la enseñanza, particularmente en los aprendizajes básicos: lenguaje, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales, idiomas y manejo de programas informáticos; y en las normas de convivencia social: participación democrática, reconocimiento de y respeto a los derechos humanos, resolución pacífica de conflictos, cuidado y manejo del medio ambiente.

En la misma línea es preciso eliminar el analfabetismo entre la población adulta, particularmente entre las mujeres que viven en el campo, y entre los miembros de las naciones mayas que poseen un menor acceso al sistema educativo.

Por otra parte es importante mejorar los servicios de salud de tal manera que todo guatemalteco tenga la oportunidad de ejercer su derecho a una vida larga y saludable. El punto de partida para alcanzar esa gran meta es cuidar de que ninguna persona, particularmente las mujeres y los niños, mueran de enfermedad prevenible o curable.

Asimismo, y en conexión directa con los acontecimientos de los últimos dos años en el Oriente del país, es importante asegurarse de que ningún ciudadano guatemalteco muera por causas vinculadas con el hambre o la desnutrición. Sólo una sociedad donde esos males han sido eliminados puede considerarse realmente una sociedad justa y equitativa.

A la hora de enfrentar este compromiso con la educación, la salud y la nutrición de los guatemaltecos es importante reconocer la necesidad de superar particularmente las exclusiones de género y de etnia que han prevalecido históricamente en Guatemala. Son las mujeres y los pueblos indígenas los que se encuentran más rezagados en cuanto a la observancia de los derechos humanos a la educación, salud y nutrición.[9]

En el próximo período de gobierno será necesario provocar la expansión de la cobertura de servicios básicos de educación a fin de mejorar la permanencia en la escuela y evitar el abandono escolar prematuro. Además, debe asegurarse el acceso efectivo, la calidad y la pertinencia de los servicios de salud.

Para lograr estos cometidos, es necesario que se aborden los problemas estructurales que afectan los sistemas educativo y de salud del país y que

determinan, en última instancia, las limitaciones ya enunciadas. Por estas razones, las propuestas plantean además la necesidad de lograr, en el próximo período de gobierno, unos acuerdos nacionales que impulsen los procesos concertados de transformación sectorial –en educación y en salud–, de ampliación de la base del financiamiento y de una nueva y clara definición del papel que juegan el Estado, la sociedad civil y el empresariado en la búsqueda de mejores niveles educativos y de salud para toda la población.

Para avanzar en la construcción de una sociedad sin exclusiones se requiere también que el próximo gobierno tome la iniciativa de asegurar un sistema adecuado de seguridad social para todos los guatemaltecos. Un primer paso en este sentido implica la revisión y el replanteamiento del futuro del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), tanto desde la perspectiva de los servicios de salud como desde el sistema de previsión social propiamente dicho.

D. La concertación como base de la Visión de Nación

La base de la Visión de Nación es el diálogo, la negociación y la concertación. Sin unos acuerdos básicos no puede existir una visión de nación compartida. Los ladrillos que se han ido construyendo, y los procesos actualmente en marcha, incluyendo las Mesas Intersectoriales de Diálogo, son partes fundamentales de este proceso. Ello lleva a identificar los posibles papeles que los diversos sectores guatemaltecos pueden jugar, no sólo en la elaboración de esta visión sino, sobre todo, en su manifestación concreta en términos prácticos.

1. Un Estado Democrático estratégico y concertador

Guatemala, desde hace décadas, ha carecido de una visión estratégica que oriente su desarrollo. Actualmente, frente a la propuesta de Visión de País presentada, es fundamental que el Estado adquiera una visión estratégica, y que sea capaz de concertar y construir los acuerdos ineludibles para garantizar la seguridad, los derechos humanos, el desarrollo económico competitivo con equidad, y el desarrollo social.

En una sociedad democrática, esa visión estratégica debe emanar del diálogo entre diversos sectores y grupos de población, de tal manera que responda al carácter plural y diverso de la realidad social. Sin embargo, la fuerza vigilante principal para que exista y prevalezca esa visión estratégica debe ser el Estado, como representante y garante del bienestar colectivo.

Para el cumplimiento de esa función se requiere el desarrollo de una estrategia de concertación permanente. Ante la pluralidad de la vida social y democrática, el Estado debe facilitar la concurrencia de los puntos comunes, y debe garantizar que esos espacios sean respetados por todos en la sociedad. La concertación puede darse en razón de coyunturas pero, sobre todo, debe producirse en relación con los principios fundamentales –o pilares estratégicos– de la propuesta.

La concertación debe, además, dar pie para un desarrollo regional más equilibrado; para ello, el Estado debe fortalecer sus funciones mediante una acción descentralizada. La descentralización debe permitir una presencia del Estado en todo el territorio del país, a fin de que las competen-

cias y responsabilidades públicas se cumplan hasta en las zonas rurales más remotas.

Para garantizar la seguridad ciudadana, la protección a los derechos humanos, el crecimiento competitivo en un marco de equidad, y el desarrollo social se requiere de un doble papel estratégico y concertador por parte del Estado. La firma de los Acuerdos de Paz y el proceso del Pacto Fiscal han sido dos grandes oportunidades para ejercer ese papel. Lamentablemente en ambos casos, el Estado ha fallado en la empresa de constituirse en ese ente estratégico y concertador. Le corresponde al Poder Ejecutivo, en el futuro próximo, desarrollar una visión estratégica para presentarla a la sociedad, y apoyarse en ella como base de su acción y de su papel en la concertación.

Simultáneamente, cabrá reforzar la dimensión democrática del Estado, –especialmente en lo que se refiere al Poder Legislativo–, como eje central del proceso de concertación, en el que será de particular importancia el papel de los partidos políticos.

Elevar el Estado guatemalteco a esa calidad es ahora un imperativo fundamental para asegurar la transformación del país frente al siglo que se inicia. Tanto la situación interna del país como los condicionantes externos así lo demandan.

2. Un sector privado empresarial competitivo y socialmente responsable

El sector privado está llamado también a redefinir su papel frente a la Visión de Nación sugerida. Es muy importante que ese estamento comprenda el desafío de la competitividad en el marco de la globalización. Como se ha mencionado antes, en ese terreno no es posible ser competitivo sin desarrollo tecnológico, sin desarrollo de infraestructura y sin formación de recursos humanos. Ya se ha indicado, también, que la consecución de esas metas requiere un esfuerzo conjunto entre Estado y empresarios.

El incremento de la productividad del sector privado, por lo tanto, debe de servir de motor para el crecimiento económico, pero para ello se requiere tanto de inversión pública como de inversión privada. La primera involucra un mayor pago de impuestos, en un contexto en el que la mayor parte de las economías dependen de bases tributarias amplias que descansan significativamente en impuestos directos, y que generalmente constituyen no menos del 30% del total de los ingresos fiscales.

En el pasado Guatemala no ha logrado avanzar por esa senda, y el resultado es una deficiente inversión pública, –tan necesaria para la competitividad–, en la educación y la salud.

En el futuro esta situación tendrá que cambiar, y para cambiar es preciso que el sector privado incorpore esta realidad como un importante supuesto de sus operaciones. Esto debe traducirse en patrones de inversión rentables, a pesar de la carga tributaria –y no debido a la inexistencia de ella–, como ocurre en otros países que tienen mayores cargas tributarias que Guatemala.

En otro aspecto, el sector privado debe desarrollarse en consonancia con el fortalecimiento de la sociedad y el Estado democráticos. Esto significa aceptar las reglas del juego de la política democrática, donde un único actor no sólo se encuentra imposibilitado de imponer a los demás su capacidad de veto, sino que necesita concertar y construir una hegemonía mediante

la negociación. Pero, más aún, es necesario aceptar una regla básica de la sociedad democrática: las propuestas para la sociedad deben partir de un criterio de que todos obtengan beneficios, y no desde una perspectiva de suma cero donde lo que gana uno, lo pierde el otro. Este es un cambio importante en la forma de ejecución del sector privado, aunque es importante reconocer que sus integrantes no son los únicos en la sociedad que parten de criterios similares.

Otro papel significativo que debe asumir el sector privado es el de la responsabilidad social. Esta debe ser entendida de una manera amplia, ya que no implica solamente la responsabilidad dentro de la empresa sino, sobre todo, la responsabilidad con el conjunto de la sociedad. Más allá de los temas básicos, –reconocimiento de derechos laborales, pago efectivo de impuestos y de la seguridad social–, es necesario enfatizar otro tipo de compromisos igualmente relevantes.

Un primer tema es el que se refiere a la responsabilidad de impedir las cadenas de corrupción que se inician cuando se paga a los funcionarios para impedir que se cumplan los requisitos legales en asuntos aduanales, en los permisos sanitarios, en los estudios de impacto ambiental o en cuestiones de inspección laboral.

Un segundo asunto, igualmente importante, es que los empresarios se comprometan a apoyar los procesos de recuperación económica del país en tiempos de crisis, repatriando sus capitales y dinamizando las inversiones y el empleo. No hacerlo es una característica muy común en América Latina, –no sólo en Guatemala,- pero contrasta con la fidelidad y el sentido de patriotismo que desarrollan los empresarios en otras regiones del mundo, en donde una crisis económica no se traduce en una fuga masiva de capitales nacionales; el Sureste Asiático es un buen ejemplo en este sentido. Allí la fuga de capitales es básicamente un fenómeno asociado con el llamado capital internacional golondrina.

En todo caso, en la medida en que avance un proceso de crecimiento de grupos empresariales locales, fincado en diversas regiones del país, y no en el centro, podría esperarse una mayor reinversión de utilidades y un desarrollo de procesos endógenos de crecimiento.

Por último, los empresarios deben aprender a operar en el contexto de una sociedad más equitativa. Esto significa reconocer de manera particular un hecho político-económico: sin equidad no hay cohesión social, y la cohesión social es la base de la estabilidad política, condición indispensable para asegurar el desarrollo de los mercados y el crecimiento económico.

3. Una ciudadanía organizada con capacidad propositiva

La calidad del desarrollo humano en Guatemala dependerá siempre de la calidad de la democracia. Esta, a su vez, se desarrolla gracias a la calidad de la ciudadanía que participa de los asuntos públicos. Sin embargo, el pasado autoritario ha dejado como una de sus herencias una ciudadanía débil, con poca capacidad e interés para participar en los asuntos públicos. Para alcanzar la Visión de Nación que se propone, es indispensable mejorar la participación de la ciudadanía en el Estado.

Por un lado, hay que mejorar la participación en las actividades propositivas. La experiencia del Pacto Fiscal demuestra que Guatemala tiene grandes

reservas para mejorar la capacidad propositiva de la sociedad, y que la ciudadanía organizada tiene interés en actuar basándose en una mejor información. Actualmente existe una mayor capacidad propositiva en las organizaciones de la sociedad civil, aunque se observa una asimetría debida a las mayores capacidades técnicas de las organizaciones empresariales en comparación con otras organizaciones sociales. Además, la falta de experiencia en el debate democrático, la débil formación que poseen los dirigentes, y las barreras que dificultan el acceso a la información hacen que la mayor parte de organizaciones y partidos políticos se inhiban de participar de manera informada y propositiva en el debate público.

Otro elemento importante es la capacidad de diálogo y de construcción de propuestas concertadas. Al igual que sucede con el sector privado, la ciudadanía organizada está acostumbrada a dialogar y negociar pensando en juegos de suma cero, donde la existencia de una ganancia presupone la existencia de un perdedor.

Parte del proceso de concertación debe contribuir a la transformación de esta manera de pensar y, promover un aprendizaje colectivo, desarrollar la percepción de que se trata de la negociación de soluciones en las que todos puedan obtener beneficios.

Por último, es indispensable que la ciudadanía organizada contribuya a la consolidación del sistema de partidos políticos. Esto significa que la participación en los asuntos públicos no sólo debe darse por medio de organizaciones de la sociedad civil, sino también mediante partidos organizados con el objetivo de asumir la conducción del Gobierno.

Los partidos políticos son el foro por excelencia para discutir la conducción del Estado desde una perspectiva general, sin atender a intereses específicos, sino a la voluntad social en general. El hecho de que no hayan siempre cum-plido este papel no significa que dichos escenarios no deban existir.

Más bien, si desaparecen, morirá un espacio de representación ciudadana que es fundamental para la democracia: el espacio desde donde se busca alcanzar el bienestar común y no sólo el de un grupo de interés en particular. Otras formas de representación, ajenas a los partidos políticos, tienden a poseer dos tipos de limitaciones: o sólo expresan la voz de un grupo de interés, o tienen problemas para representar a la ciudadanía pues no son electos en procesos democráticos representativos. Los partidos políticos muchas veces también pueden reproducir estas dos limitaciones, pero no es algo que se haya definido así por su naturaleza sino más bien por su práctica.

Los elementos analizados en esta sección permiten concluir lo siguiente: la debilidad de los partidos políticos contribuye al deterioro de la democracia y a la fragilidad del estado de derecho. Por esa razón la ciudadanía debe participar en ellos activamente y fortalecerlos.

Notas

[1] Ver los informes de desarrollo humano nacionales y mundiales desde 1990.

[1] UNDP, (1990) p. 9

[2] Sen, (2000) p.21

[3] Sen, (2000) p.19

[4] UNDP, (2000)p.19; (UNDP, 1999, Summary of Discussions)

[5] Las Metas del Milenio plantean siete objetivos básicos para el desarrollo de los países en los siguientes 15 años SNU (2003):

a.Erradicar la pobreza extrema y el hambre

b.Lograr la enseñanza primaria universal

c.Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer

d.Reducir la mortalidad de la niñez

e.Mejorar la salud materna

f.Combatir el VIH-SIDA, el paludismo y otras enfermedades

g.Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Como se puede observar las metas del milenio guardan una estrecha relación con el desarrollo humano como proceso de ampliación de la libertad para los seres humanos.

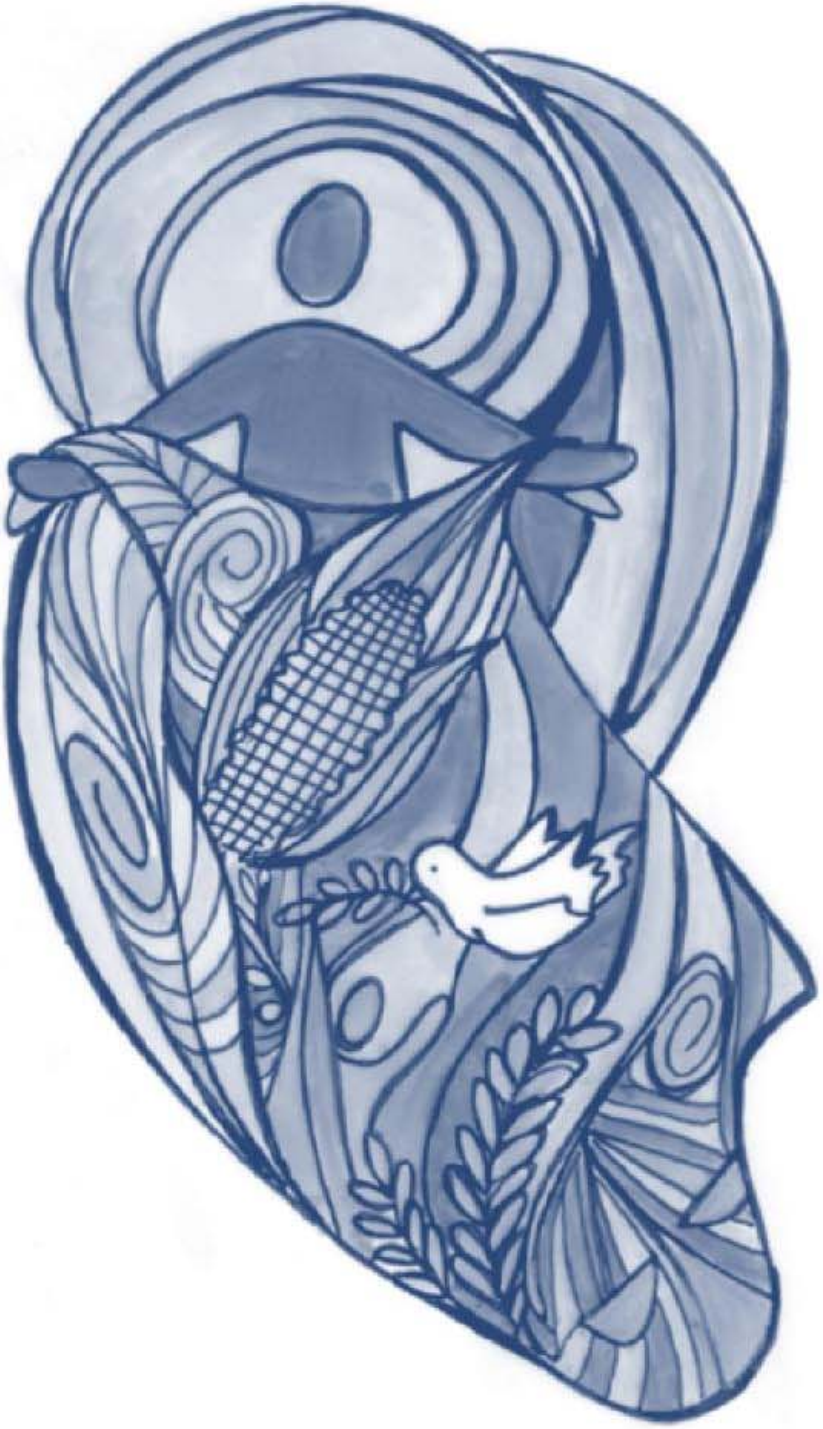
[6] SNU, (2000), p.36

[7] SNU, (2000), p.17

[8] SEPREM (2001)

[9] SNU, (2000), ps. 27, 32

Capítulo III



El Estado

Capítulo III

Introducción

Para transformar la situación actual, tal como se contempla en el Capítulo I, y modificarla de manera que su desarrollo futuro coincida con la visión deseable para Guatemala, de la que se ha hablado en el capítulo anterior, es preciso poner en práctica unas políticas cuya ejecución requiere el cumplimiento de dos condiciones primordiales: una, disfrutar de una sociedad civil fuerte, capaz de generar unos movimientos sociales dinámicos e influyentes y contar, además, con partidos políticos bien organizados y dotados de la capacidad para gobernar. La segunda condición se refiere a la creación de un Estado fuerte, competente para responder a la crisis del país.

Las diversas iniciativas para el cambio no podrían cumplirse con el actual Estado: débil, ineficiente, abrumado por un grave déficit de legitimidad, y con una muy baja capacidad política de gestión. La experiencia internacional reconoce que las sociedades industriales adoptaron estrategias de desarrollo bajo dirección estatal, lo que llevó a una enorme expansión de la magnitud y alcance de la función del Estado en todo el mundo.[1]

Se ha hablado de un círculo virtuoso, que requiere de un Estado con capacidades para impulsar el desarrollo humano y las facultades para liberar de la discriminación y de la subordinación a hombres y mujeres, ladinos e indígenas, de manera que puedan aspirar a una vida digna. Pero este círculo virtuoso también requiere de una fuerza social y política con suficiente empuje a fin de que, desde las bases de la sociedad, se impulse en esa dirección.

A. Propuestas existentes sobre la reforma del Estado

No es frecuente encontrar referencias o definiciones explícitas sobre la naturaleza del Estado en las propuestas sobre el cambio en Guatemala que diversas instancias han desarrollado en este momento.

Sin embargo, el análisis comparativo de materiales tan diversos como los contenidos de los Acuerdos de Paz, las mociones del Partido de Avanzada Nacional para el período 1995-1999, y las propuestas del CIEN y de Qonojel[2], ponen de manifiesto una creciente preocupación entre diversos sectores de la sociedad respecto a las diversas manifestaciones o dimensiones del Estado. Se han tomado en cuenta las únicas propuestas existentes al 2002 y que tienen un buen grado de coherencia analítica.

La comparación entre tales proposiciones permite extraer un conjunto de elementos conceptuales, –en ocasiones convergentes y en otras no–, que analizan el Estado de Derecho, el Estado Democrático, el Estado para el Desarrollo, el Estado Gerencial y el Estado Multicultural. Las ideas reflejan la evolución del concepto de Estado y sus objetivos en la historia,

1. El Estado de Derecho

En Guatemala, el objetivo de alcanzar el pleno funcionamiento de un Estado de Derecho es una necesidad primaria, en razón de la historia de las dictaduras militares que el país ha sufrido. De ahí que, a partir de la Constitución de 1985, se haga evidente la importancia de la seguridad jurídica, y de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, como una propuesta importante aunque no siempre completamente elaborada.

Los Acuerdos de Paz utilizan y desarrollan en una diversidad de instancias el concepto de Estado de Derecho. De forma particular se destaca, en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, el reconocimiento de la base constitucional y de los tratados internacionales que deben regir sobre todos los individuos y en todas las circunstancias, así como la importancia de desarrollar instituciones públicas que garanticen esa igualdad ante la ley.

En particular, tanto el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos como el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, tratan con cierto detalle la necesidad de una traducción jurídica, institucional y lingüística, del marco de derecho en términos que resulten compatibles con las características del derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, y de sus necesidades en materia de tierras.

A su vez, el programa de Gobierno 1996-2000 del Partido de Avanzada Nacional construye su compromiso político sobre el necesario reconocimiento del Estado de Derecho y la garantía de la seguridad jurídica para todos los ciudadanos. Profundiza sobre el particular al definir el Estado como la organización política de la sociedad y no como su antagonista; y al promover su fortalecimiento, transformándolo para que sea más representativo y participativo, basado en la ley, y sin sujeción a individuos o intereses particulares. Esta visión también se concreta en el fortalecimiento de las instituciones del Estado.

El Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) define al Estado de Derecho como la "situación en que la sociedad se rige por leyes estables e iguales para todos, aplicadas de forma correcta, pareja y certera". Ello implica el respeto a los derechos básicos, definidos como la vida, la libertad y la propiedad; entraña la garantía y la limitación de la actividad de gobernantes y gobernados por una norma superior: la Constitución, y compromete tanto el ejercicio de la voluntad de la mayoría como la acción de los gobernantes –dentro de los límites legales- con respecto de las minorías y los individuos. En este contexto, la libertad es vista como el derecho básico, restringido únicamente por el marco moral que prescribe no hacer a los otros lo que no se quiere para sí mismo, además de las limitaciones del propio Estado de Derecho. Las normas del CIEN vinculan el buen funcionamiento económico con un contexto jurídicamente ordenado.

En la preparación de la Agenda Básica de Nación, el Proyecto Qonojel se ocupa también de la importancia del Estado de Derecho, que norma las actividades individuales y colectivas y se asegura de que estén determinadas y sometidas a leyes justas, que son generales, claras y legítimas. En semejante contexto lo que prevalece es el interés general sobre el particular, y tanto las conductas de los individuos, como las actuaciones de los grupos y de las organizaciones se encuentran sujetas a una sanción superior: la que establece la Constitución como ley suprema. En este contexto, la propuesta es muy clara en su insistencia sobre el principio acerca de que la soberanía radica en el pueblo que la delega, pero no la enajena?, en las instituciones del Estado. De forma parti-cular, el Proyecto reconoce los derechos colectivos a partir de unos lazos de identidad cultural, lo cual que adquiere gran importancia para la definición de la relación entre pueblos indígenas y el Estado.

En general, los temas que de forma consistente se definen en las propuestas mencionadas se refieren a la definición del Estado de Derecho como la condición de preeminencia de una ley superior respetada por el mismo Estado y por todos los individuos, grupos y organizaciones, que en la práctica permite la observancia de la igualdad ante la ley en todos los casos y circunstancias.

Las propuestas de esos grupos, pues, se concentran en el reconocimiento de la preeminencia de la Constitución en aquellos asuntos que tratan de cuestiones tan importantes para la vida en libertad como lo son la independencia de poderes, la fortaleza y credibilidad de los Organismos de Estado, particularmente del Organismo Judicial.

La principal fuente de divergencia de las propuestas se relaciona con la articulación de los derechos individuales y los derechos colectivos. Mientras que todas comparten la visión del individuo como razón y sujeto del Estado de Derecho, en algunas mociones no se incorporan los derechos colectivos al marco del Estado de Derecho o tal incorporación se articula débilmente, como sucede en los temas relacionados con la definición de los alcances y naturaleza del Estado Multicultural.

2. El Estado democrático

En el análisis político es frecuente considerar al Estado Democrático como un Estado de Derecho, pero si bien el concepto de Estado Democrático supone la existencia del Estado de Derecho, no sucede lo mismo en el sentido contrario.

En la propuesta que formuló la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), la Agenda Nacional 2003-2008, no aparece de manera explícita referencia alguna al Estado de Derecho, pero sí se menciona el Estado Democrático. Su visión de Estado Democrático reconoce el principio de que sólo el Estado es capaz de facilitar espacios y asegurar un proyecto nacional de participación amplia. En la misma iniciativa se establece una diferencia explícita entre Estado y sociedad y se promueve una «alianza estratégica» entre ambos como vía de democratización. De forma particular, se reconoce que la democracia es perfectible, y se asocia al desarrollo de partidos políticos y de organizaciones pertenecientes a la sociedad civil fuertes y estables.

Además, esta iniciativa, vincula la democratización del Estado con unas políticas de descentralización y desconcentración, que deben aplicarse de una manera racional. De la misma manera, anota que las exigencias de transparencia y participación son ineludibles en la vida democrática.

Diversos Acuerdos de Paz construyen una concepción del Estado Democrático como el poder que permite y garantiza la democracia, más participativa que representativa. Este concepto aparece en los acuerdos de Reasentamiento de Población Desarraigada, el Socioeconómico, el del Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, y en el que contiene la propuesta de Reformas Constitucionales.

Esta noción del Estado Democrático aparece con ánimo prescriptivo en las sugerencias del Acuerdo de Reasentamiento, cuando se refiere al involucramiento de las poblaciones desarraigadas en las decisiones que les afectan. En los otros Acuerdos aparecen constantes referencias a la importancia del fortalecimiento de la

sociedad civil – por la vía de las organizaciones sociales de mujeres e indígenas- , en el funcionamiento del Estado democrático. Se recalca en la separación de poderes y en el fortalecimiento del Organismo Judicial y del sistema de justicia como instrumento de justicia y seguridad.

El Programa del PAN se refiere al Estado Democrático en su forma operacional, pues vincula la paz con la democracia y con la justicia dentro de su "compromiso político". De forma particular, subraya la necesidad de un sistema político y, particularmente, la exigencia de partidos políticos sólidos como la verdadera base de una vida política plural, pacífica, abierta a diferencias y consensos, todos ellos cualidades de un Estado Democrático. En este documento se agrega también la necesidad de una política exterior orientada a consolidar y hacer sostenible la democracia en Guatemala en el contexto de la globalización política y económica.

En los Lineamientos de Política Económica y Social, del CIEN y en la Agenda Básica del Proyecto Qonojel, hay referencias casi siempre indirectas al Estado Democrático pero con más énfasis en los efectos visibles de ese Estado en la vida social. Así, el CIEN vincula el carácter democrático con una visión de Estado que garantiza plenamente la seguridad ciudadana, que el CIEN define como "una situación social en que los riesgos o peligros para los ciudadanos se minimizan y en que las personas, grupos y comunidades pueden ejercitar libremente sus derechos y desarrollar sus libertades individuales y públicas".

Tanto el CIEN como Qonojel hacen referencia a los Acuerdos de Paz y a la visión de democracia contenida en ellos. El documento de Qonojel vincula la democracia con el Estado de Derecho, como forma de asegurar que el pueblo delibere y gobierne por medio de sus representantes legítimos en un marco legal fijo y con apego a las instituciones, particularmente siguiendo la norma de aquellas encargadas de la seguridad. Para consolidar su visión de democracia, esta entidad no sólo reconoce la naturaleza multiétnica del Estado, sino remite a la revisión constitucional requerida por los Acuerdos de Paz.

Las propuestas mencionadas comparten, en su visión sobre la relación entre Estado y Democracia, la importancia de implicar la participación de la población en las decisiones sobre materias que le afectan, lo que a su vez reclama un ejercicio político legítimo y una práctica institucional transparente. Otros puntos de convergencia incluyen la exigencia de la modernización del sistema político y de los propios partidos políticos para la práctica en el Estado democrático, y para hacer realidad el reconocimiento y la incorporación de la noción de multiculturalidad como una dimensión básica de la democracia guatemalteca.

Sin embargo, algunos puntos de las diversas propuestas que aún dejan espacios de debate incluyen: la forma en que el Estado debe incorporarse al contexto global y cómo esto afectaría su democratización interna. También existen diferencias acerca del grado de participación -directa o representativa- en la democracia, lo cual está vinculado con la relación entre partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, incluyendo a organizaciones gremiales. También se observan diferencias en relación con los alcances de la descentralización como mecanismo demo-crático, más allá de la eficiencia operativa.

3. El Estado multicultural

En rigor, no se encuentra en ninguno de los documentos consultados ideas precisas sobre el tipo de Estado que la nación multiétnica necesita, aunque existe en ellos un reconocimiento del carácter pluricultural que los Acuerdos de Paz establecen. A partir de ese reconocimiento, por ejemplo, el CIEN expone las implicaciones que la pluriculturalidad tiene en el sector educativo.

De carácter igualmente limitado es la referencia –en el Programa del PAN- que reconoce la participación como garantía del respeto a la pluriculturalidad. Subraya que la unidad nacional parte sin duda del reconocimiento, el respeto y la valoración de la diversidad cultural que existe en el país, y que este reconocimiento debe darse sin discriminaciones ni privilegios. También se refiere a la necesidad de que los pueblos indígenas participen activamente en la toma de decisiones y el establecimiento de normas y leyes que afecten sus intereses.

Los sectores empresariales no se refieren nunca a la implementación de políticas que lleven a un Estado plural y tampoco prestan atención al hecho de la multiculturalidad como parte importante en la integración de un Estado Democrático.

Con más de profundidad en los efectos de tal reconocimiento, ASIES postula la necesidad de incorporar el concepto de interculturalidad en la gestión pública y privada para llegar a obtener la unidad dentro de la diversidad. Para ello propone la construcción del Estado Multicultural, que se asentaría sobre la base de una cultura de "diálogo, respeto y tolerancia", que incluya formas de resolución de conflictos interétnicos. ASIES reconoce la necesidad de superar las exclusiones y la marginación que suele darse tomando en cuenta los criterios culturales o racistas.

El Proyecto Qonojel enfatiza la importancia de los derechos colectivos y pone de relieve el reconocimiento de la multiculturalidad de la sociedad como la base de un Estado Democrático que tendría que ser un Estado Multicultural. Qonojel apela a los puntos planteados en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas; la misma institución subraya la necesidad de incorporar el derecho consuetudinario al marco jurídico nacional, y reconoce la diversidad cultural como punto de partida y objeto de la reforma educativa.

Los Acuerdos de Paz van más lejos, porque constituyen un cuerpo propositivo que no sólo enfatiza el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. El acuerdo correspondiente aclara las relaciones entre Estado, nación y multiculturalidad a partir del reconocimiento del carácter multiétnico de la nación guatemalteca, subraya la identidad y además, los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos dentro de la unidad de la Nación, y la indivisibilidad del territorio del Estado.

En este contexto, la identidad cultural es explicada bajo criterios de descendencia, idioma, cultura y auto-identificación. En términos de propuesta, los acuerdos, en particular el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas insiste en la necesidad de realizar unas reformas constitucionales que consagren el reconocimiento de Guatemala como un Estado multicultural, y la necesidad de combatir la discriminación y las barreras establecidas desde siempre por razones de diferencia cultural.

En síntesis, todas las propuestas reconocen el carácter multicultural de la sociedad guatemalteca a partir de los Acuerdos de Paz, y las implicaciones que ello puede tener en la reorganización del Estado. Sin embargo, esa afirmación no siempre da lugar al reconocimiento de la importancia de la construcción de un poder plural, aun cuando sí hay una conciencia generalizada acerca de la necesidad de superar la discriminación y las barreras del racismo para hacer efectivos la democracia, la participación y el desarrollo.

4. Un Estado para el desarrollo

En cuanto al papel del Estado como promotor del desarrollo, la propuesta del PAN vincula la noción del desarrollo humano integral con la capacidad de la persona de llevar una vida digna, lo que incluye el derecho a un empleo productivo y remunerado adecuadamente. Para el PAN, una vida digna implica aquellas condiciones que le permitan al individuo la búsqueda del progreso por sus propios medios, libre de enfermedad, con acceso a la educación y a la cultura, y habitando en un ambiente adecuado y con acceso a propiedad.

A lo anterior, el PAN enfrenta la pobreza, definida como falta de oportunidad y de acceso a los derechos fundamentales del ser humano, y compromete el papel del Estado en el combate a la privación, mediante el fortalecimiento de unas reglas generales que garanticen una economía estable y con crecimiento sostenible, y en una inserción global ventajosa en términos políticos, económicos y culturales.

Los Acuerdos de Paz tienen una visión similar, pues identifican el papel preponderante del Estado como promotor del desarrollo. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria asigna al Estado la obligación indeclinable de superar la inequidad y las diferencias sociales, tanto a través de la promoción de la inversión como de los servicios públicos, otorgándole un papel rector sobre los diversos actores en cuestiones de política económica.

El mismo acuerdo predica una paz firme y duradera vinculada al desarrollo socioeconómico promovido por el Estado, en el que se asegure el acceso a los beneficios para todos los ciudadanos, destacándose entre ellos las mujeres, los indígenas y las poblaciones desarraigadas.

La concepción del CIEN sobre el Estado como promotor del desarrollo es parecida a la de ASIES, al subrayar ambas instituciones la importancia del individuo como objetivo del desarrollo. Difieren en cuanto a cómo debe efectuarse la relación del Estado con el mercado.

En cambio el proyecto Qonojel, todavía en una etapa preliminar de elaboración, sólo hace ciertas referencias a este asunto, muy generales, como la necesidad de que el Estado otorgue la seguridad en la tenencia de la tierra.

El CIEN reconoce al ser humano como el actor y la razón de ser del desarrollo económico y social, en el que la libertad es el derecho básico. El Estado debe actuar de forma subordinada con respecto de una economía de mercado, y su estrategia de desarrollo se centra en la integración de los más pobres al círculo virtuoso del crecimiento económico basado en más y mejor empleo. Esta propuesta reconoce que el desarrollo económico y el desarrollo social deben ser congruentes, y que el

Estado debe asumir una responsabilidad particular con los sectores más postergados de la sociedad para asegurarles una calidad de vida y el acceso a unos servicios que aseguren la igualdad de oportunidades para todos.

La visión de ASIES identifica al individuo y la oportunidad de su realización como base del desarrollo y como el objeto de la organización del Estado. Para ASIES esto se concretaría procurando que la mayoría de guatemaltecos participen del proceso de desarrollo humano intergeneracional que les permita vivir dignamente. Señala de manera general que lo anterior se logra, en lo económico, a partir del crecimiento sostenido con equidad, reglas claras, trabajo decente, inserción internacional ventajosa; y en lo social, con servicios (salud, educación, agua y saneamiento, seguridad alimentaria, vivienda); y en la conservación del ambiente.

Al revisar las propuestas se nota en ellas que apelan a una visión compleja y actualizada del desarrollo, que va mas allá del ingreso, la producción, la distribución y los servicios, para afirmar la relación entre desarrollo y oportunidades, capacidades, libertad y trascendencia de los individuos. En ello comparten la interpretación de la pobreza como falta de oportunidades y de libertad, y se subraya la función central del Estado en el compromiso de la lucha contra la pobreza y en la superación de las barreras que las personas y grupos enfrentan de cara al bienestar y el acceso a los servicios.

También se destaca la necesidad de profundizar en la relación entre el Estado y el contexto internacional, ya que este punto de encuentro es una arena en la que, cada vez con mayor incidencia, se definen las dimensiones económica, política, institucional, social y cultural del desarrollo.

Una divergencia importante que se observa entre las diversas propuestas se refiere al grado con que el Estado debe contar con recursos. Ello se refleja en un mayor o menor énfasis en la necesidad de aumentar la carga tributaria, y en vincular o no este tema con el de la transparencia y el combate a la corrupción, como requisito previo de cualquier reforma tributaria.

5. El Estado gerencial

La noción de un Estado gerente se refiere a la importancia que adquiere una gestión eficaz en los asuntos públicos, es decir, un Estado dotado de unas capacidades técnicas para impulsar el desarrollo humano y sus diversas derivaciones. Sobre el particular las propuestas en su conjunto son generales y, con alguna razón, tienden a confundirse con el tema anterior, relativo al papel del Estado como promotor del desarrollo.

La propuesta del PAN destaca la necesidad de modernización, descentralización y desconcentración del sector público. Al considerar al Estado como la organización política de la sociedad le asigna un mandato de “subsidiariedad y solidaridad”, de facilitación que se ejerce a través de un gobierno fuerte, efectivo, eficaz y eficiente, que corrija las imperfecciones del mercado y que actúe como garante del respeto a los derechos humanos. En dicha caracterización se destacan aspectos tales como la honestidad y la transparencia, la excelencia y la dignidad del servicio público, y el imperativo de que opere en forma descentralizada, pero que actúe de acuerdo con unas normas centrales.

Sobre la noción del papel gerencial del Estado, los Acuerdos de Paz desarrollan una visión que subraya la paridad Estado-Sociedad en el diseño, la implementación y la vigilancia de las políticas públicas. También hacen hincapié en la necesidad de la modernización institucional, y en la mejora sustancial de la gestión y de la capacidad fiscal como vía para hacer sostenible aquella implementación. De forma particular, los Acuerdos de Paz identifican la relación que se da entre los compromisos financieros y los políticos como el espacio en el que debe concretarse el papel gestor del Estado.

Sobre el Estado gerente, el CIEN subraya que el desarrollo depende, entre otros factores, de la labor eficiente del sector público. Esto se interpreta como la necesidad de unas instituciones públicas más eficientes; el ejercicio de la planificación estratégica para obtener una visión clara; y por supuesto, un diseño institucional adecuado que despliegue los incentivos correctos para los funcionarios públicos, la descentralización del aparato público y la participación comunitaria en la gestión y supervisión de las operaciones de ese Estado.

La propuesta de Qonojel reconoce que el Estado gerencial, entendido como un Estado democrático con instituciones sólidas y funcionales, puede atender las necesidades sociales y garantizar una visión hegemónica del mismo. De forma particular, subraya la descentralización, la profesionalización de los servidores públicos, y la participación social en los servicios con una visión de comunidad.

Finalmente, ASIES reconoce como propósito el desarrollo institucional del Estado. A corto plazo, su objetivo se traduce en un Estado capaz de contribuir a la construcción de una Agenda Nacional. Esto significa que el Estado debe contar con las condiciones funcionales para su subsidiariedad y para asegurar la solidaridad. Adicionalmente, se destaca la importancia de que el Estado asegure una inserción ventajosa en el contexto internacional a través de la articulación de su visión de política exterior, de planificación y economía.

En materia del papel gerencial del Estado hay también amplia convergencia entre las propuestas. Todas reconocen la necesidad de incrementar la eficiencia y la funcionalidad del aparato público para el cumplimiento del mandato del Estado y, en contra de lo que se creía en el pasado, hay un reconocimiento generalizado de la importancia de un aparato eficaz, y no necesariamente de su reducción indiscriminada. Todas propuestas todas abogan por una mayor descentralización, por una participación más activa y efectiva de la población en las decisiones, y por la fiscalización social del Estado y sus instituciones.

La diferencia entre propuestas se refiere más al grado de desarrollo que se otorga a ciertos elementos que a contradicciones de fondo. Así, algunas propuestas (notablemente los propios Acuerdos de Paz) subrayan la necesidad de asociar el compromiso de recursos a la reforma y modernización del Estado, mientras que otros destacan la importancia de construir una visión estratégica que oriente con claridad la planificación y operación del aparato público en función de las prioridades de reforma.

B.La nueva propuesta de un Estado fuerte para el impulso del desarrollo humano

Las muchas evidencias acumuladas en la historia reciente demuestran que el desarrollo humano y sus múltiples y esperanzadoras dimensiones reclaman un Estado democrático, moderno, competente, que sea capaz de dirigir y realizar las siguientes funciones:

a) Volver segura y confiable la sociedad guatemalteca en su conjunto. Esto se traduce en la urgencia de eliminar los factores que hoy día tienen sometida a la sociedad guatemalteca mediante las peores formas de criminalidad. Al mismo tiempo, implica reforzar las instituciones del Estado encargadas de perseguir y castigar el crimen.

b) Asegurar el ejercicio de las libertades públicas para la participación y expansión de las ciudadanías políticas y garantizar así el fortalecimiento de la democracia. De manera preferente debe asegurar la participación de las mujeres y de los sectores indígenas.

c) Tener la capacidad de convocar a las fuerzas sociales y políticas de la sociedad hacia diálogos constructivos; de concertar proyectos nacionales con los más diversos actores de la sociedad civil, y de pactar acuerdos en favor de la igualdad de género, y contra la discriminación étnica, en pro de la equidad, el crecimiento y la democracia.

d) Promover por diversos medios el crecimiento económico y el desarrollo social, proponiendo un marco regulatorio para asegurar la estabilidad macroeconómica y el funcionamiento adecuado de los mercados o espacios de: trabajo, capital, recursos naturales y servicios públicos; todo ello en un ambiente de seguridad jurídica y política.

e) Adoptar políticas sociales y económicas regidas por los principios del desarrollo humano, en correspondencia con los valores universales de la equidad, la disminución de la pobreza y sus consecuencias, para atenuar las graves desigualdades que debilitan el cuerpo social; de manera especial en relación con las mujeres, la niñez y juventud y con los grupos indígenas.

f) Asegurar la protección y la conservación del medio ambiente y los recursos naturales, y defender las riquezas arqueológicas y culturales de la nación.

El compromiso básico para que estas funciones se cumplan lo constituye la reforma del Estado, es decir, comprender la necesidad de la modificación de muchas de sus instituciones, de su normatividad, de sus valores y estructuras funcionales, en consonancia con la perspectiva de la visión de nación expuesta en el capítulo anterior. La reforma constitucional prevista en los Acuerdos de Paz ayudaría para este ejercicio renovador. El Estado puede ser visto como el contenido y, a la vez, el resultado de un pacto social, y como una herramienta de cambio.

El funcionamiento de un nuevo Estado es la condición necesaria para lograr la aplicación del conjunto de políticas que se formulan en los capítulos siguientes. Pero la

condición suficiente es variar los patrones de comportamiento cotidiano asociados a los hábitos culturales, a los modelos mentales que se acarrean desde el pasado, el -a ratos- lento aprendizaje organizacional, o sea la presencia de instituciones informales.

En el diseño de un Estado moderno se propone la promulgación de muchas leyes que son necesarias pero no debe olvidarse que las buenas leyes, por si mismas, no producen buenas realidades, debiéndose buscar procesos de cambio donde converjan las normas legales y los cambios de pautas o normas culturales informales que no se ajustan –y que incluso obstaculizan- las reformas legales.

Con esas prevenciones, a continuación se presentan los componentes del carácter de un Estado moderno como el que necesita este país. Partiendo de las propuestas que ya se han hecho en Guatemala, el Estado que se propone es un Estado de derecho, democrático, promotor del desarrollo, gerente y multicultural.

1. Un Estado de Derecho

a) Orientaciones Generales

El Estado de Derecho surge en la cultura occidental para brindar seguridad al individuo frente a la doble amenaza de una sociedad caótica y violenta y de un Estado sin control. No se trata solamente de constituir un Estado gendarme que garantice la ausencia de violencia en el seno de la sociedad. El ciudadano que vive con seguridad como principio básico de la existencia social, lo hace en un Estado de Derecho cuya conformación remite a la noción básica de un poder regulado por la ley y, por lo tanto, su naturaleza y su organización satisfacen una dimensión muy importante: su naturaleza jurídica está organizada y regida por normas constitucionales y ordinarias.

El Estado de Derecho es un poder controlable, lo que significa que ejerce el poder y garantiza la seguridad en un marco de regulaciones formales e informales estables, de carácter universal y previsible. Es el poder autorregulado que, por ello, se convierte en autoridad, en tanto respeta y hace respetar las leyes del país. Lo anterior le permite darles seguridad a sus habitantes, sin abusar de su poder.

Así, los guatemaltecos tienen derecho a vivir en un ambiente de seguridad y justicia, que son los compromisos que el Estado de Derecho debe satisfacer. Para ello es necesario satisfacer básicamente tres requisitos o funciones. Primero, el Estado y sus instituciones, por medio de sus funcionarios, deben asegurar la protección del ciudadano en particular y garantizar el ejercicio de los derechos que le son inherentes, especialmente en el caso de aquellos cuyas libertades son coartadas, como las mujeres y los indígenas.

En segundo lugar, le corresponde organizar su propia institucionalidad y funcionamiento con estricto apego a la Constitución de la República y al conjunto de leyes regulares.

Finalmente, cabe asegurar en su funcionamiento la plena independencia de los tres poderes que forman el Estado: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, así como garantizar la autonomía del poder electoral, el Tribunal Supremo Electoral. En la experiencia guatemalteca es importante subrayar

la importancia histórica de la plena autonomía del poder judicial en términos financieros y políticos que no tuvo en el pasado.

Además, y especialmente a la luz de la historia nacional, el Estado de Derecho supone como condición indispensable que el poder militar esté sujeto al poder civil. Ello tiene consecuencias técnicas, políticas y prácticas, incluyendo reformas de los aspectos relativos a este tema de la actual Constitución.

b) Políticas para asegurar un Estado de Derecho

i) La protección de la seguridad ciudadana y el control legal del uso de la fuerza

Es indispensable y absolutamente prioritaria la lucha decidida contra la delincuencia y la impunidad, fortaleciendo con recursos, personal y apoyo social a las instituciones como la Policía Nacional Civil, el Ministerio Público y el Organismo Judicial.

Para ello hay que reformar códigos y procedimientos, formular políticas de prevención del delito y asegurar que todo ello sea compatible con la protección de los derechos humanos y de las garantías procesales.

Es indispensable fortalecer las prácticas profesionales de investigación de la PCN, tomando en cuenta el alto grado de especialización y de recursos financieros y tecnológicos requeridos para combatir el crimen organizado. Además, hay que reforzar los sistemas de registro, introducir sistemas informáticos para actualizar la información penal y la atención al público; es preciso ampliar la capacitación, equipos e infraestructura para optimizar los servicios de medicina forense.

Junto a lo anterior es necesario el reforzamiento de las fiscalías, defensorías y procuradurías del Ministerio Público, y hacer que los Centros de detención y el sistema penitenciario tengan programas de rehabilitación y cumplan sus funciones reformadoras.

ii) El control civil de la seguridad.

El Estado, que goza del monopolio de la fuerza legítima, debe tomar varias medidas; una de ellas es instituir un riguroso control civil del mercado de armas, unificando el marco regulador de la seguridad privada, y estableciendo una nueva Ley de Orden Público que termine con la orientación contrainsurgente de la Ley de 1967, en vigencia.

Al Estado le corresponde el fortalecimiento de las instituciones civiles que aseguran el monopolio legítimo de la fuerza, y la formación de recursos humanos competentes para ponerlo en práctica. Es importante finalizar la elaboración de la propuesta de políticas de seguridad ciudadana[3], una de las cuales, la creación de la Dirección General de Inteligencia Civil ya fue enviada al Congreso; además, realizar la reconversión del Ejército conforme lo dictan los Acuerdos de Paz, incluyendo la reducción del número de miembros y su despliegue a tono con la vida democrática y con la ausencia de amenazas internas e internacionales. La desmilitarización de los cuerpos de seguridad debe conducir al fortalecimiento cualitativo y cuantitativo de la actual Policía Nacional Civil.

iii) La ampliación del acceso a la justicia

En los próximos años debe ampliarse el acceso a la justicia para todos, pero especialmente en favor de los sectores marginados por su condición de género o étnica, situación geográfica o socioeconómica. Esta es una vía fundamental para asegurar la ampliación de las libertades de manera equitativa. En consecuencia, cabe impulsar políticas que eliminen barreras en la protección jurídica, sobre todo en provecho de mujeres e indígenas del interior del país y de zonas rurales lejanas de los centros urbanos.

Debe ampliarse, en beneficio de los grupos más vulnerables, el régimen de defensoría pública y poner en práctica la modernización de los procedimientos judiciales para disminuir las barreras y bajar los costos del acceso a la justicia.

También es preciso programar muy diversas formas de difusión y capacitación sobre los derechos básicos de las personas, que lleguen a las grandes mayorías de la población para que posean ese conocimiento.

iv) La promoción de alternativas de resolución de conflictos

En un Estado de Derecho hay que estimular alternativas tales como la mediación, el arbitraje, la conciliación y los juzgados de paz, que ayuden a evitar la congestión judicial. Es necesario acercar la justicia a la comunidad ampliando las funciones de los jueces de paz, y hay que ensanchar las experiencias de justicia consuetudinaria en las comunidades indígenas; crear oportunidades para dirimir conflictos mediante arbitraje, y desarrollar la educación cívica y el conocimiento legal básico en relación con los instrumentos y los procesos de la justicia común.

v) El apoyo a la independencia del poder judicial

Corresponde al Estado dotar de recursos financieros suficientes, y de manera permanente, al conjunto del sistema de justicia. En lo que se refiere a la carrera judicial y sus diversos funcionarios, el empleo de fiscales, jueces y magistrados, la colaboración de instituciones auxiliares y, en general, el sistema de nombramientos, no deben determinarse por influencias políticas, ideológicas o intereses económicos. La objetividad e independencia de las decisiones judiciales debe asegurarse por todos los medios.

vi) El fortalecimiento de la capacidad del sistema judicial en la lucha contra la corrupción

Un ingrediente básico del Estado de Derecho es la lucha contra la corrupción, tanto en la sociedad como en el propio seno del Estado. En la lucha contra la corrupción la primera medida que corresponde impulsar es la promulgación de instrumentos legales, incluyendo la aplicación de convenciones y tratados internacionales que castigan este tipo de delitos, cometidos por funcionarios públicos o actores privados. Corresponde dotar al sistema de justicia de los medios humanos y tecnológicos para la investigación, la persecución y el castigo de los hechos delictivos y el desarrollo de unos instrumentos de supervisión -garantes de la transparencia- que potencien el control ejercido por la opinión pública, los

medios de comunicación y, en general, la sociedad civil.

2. Un Estado democrático

En las circunstancias históricas actuales la noción de Estado Democrático supone una estructura inclusiva, a tono con la existencia de una sociedad multicultural, para el pleno florecimiento de los derechos ciudadanos de todos. Además, para garantizar las dotes materiales y espirituales de que se gozan libremente en un ambiente favorable al desarrollo humano. "…la gobernabilidad democrática –dice el Informe Mundial 2002- puede desencadenar un ciclo positivo de desarrollo, a medida que la libertad política hace posible que los ciudadanos puedan exigir políticas que amplíen las oportunidades sociales y económicas, y a medida que un debate franco ayude a las comunidades a elaborar su lista de prioridades."[4]

El carácter inclusivo del Estado se reafirma también en la medida en que garantiza el ejercicio de los derechos ciudadanos a las mujeres, y verifica que tales facultades se ejerciten en condiciones de equidad con los hombres. Lo anterior implica el desarrollo de un conjunto de instrumentos legales y de política que permitan que las mujeres superen su condición histórica de desventaja Esa situación histórica atraviesan las distintas esferas de la vida en sociedad: doméstica, cultural, económica, política y social. La finalidad de esta perspectiva es la inclusión de todos los guatemaltecos en un clima de seguridad, de igualdad y de libertad.

Así, el Estado democrático debe ser un Estado plural, y su legitimidad se funda en la garantía y promoción de la participación directa de indígenas y no indígenas, de mujeres y hombres, como ciudadanos que gozan por igual de sus derechos políticos, civiles y socioeconómicos.

El Estado democrático asegura la libertad y la seguridad de los guatemaltecos independientemente de sus condiciones de género, étnicas, religiosas o ideológicas.

El Estado democrático se apoya en el reconocimiento del carácter pluriétnico de la sociedad y por ello, avala el ejercicio de los derechos derivados de las diferencias culturales, especialmente en lo que se refiere a nuevas relaciones de poder y de representación política.

En general, para obtener avances en la participación y en la legitimación del poder, hay que acometer una reforma del sistema político que incluya modernizar el sistema electoral y de partidos políticos, y que asegure su fiscalización.

También es necesaria la concreción de una nueva legislación sobre descentralización y desconcentración en favor de los poderes locales, tomando en cuenta los intereses indígenas y de las mujeres en particular.

Se justifica, en un Estado Democrático, el impulso a las acciones que conlleven a la revisión de los papeles de género asignados socialmente a las mujeres y a los hombres. Estos roles constituyen la base sobre la cual se establecen las relaciones desiguales entre hombres y mujeres que se reproducen en los distintos niveles de la interacción social: en el ámbito doméstico, en el entorno comunitario, en las esferas laborales y económicas, y en los espacios de decisión política.

En un Estado Democrático se busca aproximar las estructuras de representación a los ciudadanos y comunidades en las que se agrupan.

a) Políticas para asegurar un Estado Democrático

i) La modernización del sistema electoral y de partidos

Como absolutamente prioritaria se considera la aprobación de la Ley Electoral y de Partidos Políticos y los reglamentos correspondientes, cuyas modificaciones ya fueron discutidas y consensuadas, para fortalecer la autonomía política, la profesionalización y la transparencia financiera de los partidos políticos. La constitución de partidos políticos modernos es una condición fundamental de la estabilidad democrática. Algunos pasos importantes se han dados con el funcionamiento del Diálogo Multipartidario y la aprobación de la Agenda Nacional Compartida para la Guatemala del Siglo XXI que contiene principios y recomen-daciones básicas en la perspectiva política y programática de los partidos.

El financiamiento a los partidos políticos debe ser público y basado en un sistema de asignación que garantice a los partidos pequeños una igualdad de oportunidades. Además, corresponde rediseñar los mecanismos para asignar y distribuir el poder entre las diversas representaciones políticas, geográficas, culturales, de género y sociales dentro de los partidos políticos, bajo los principios de proporcionalidad y democracia interna; de igual forma deben fortalecerse los mecanismos que garanticen el respeto a las minorías y su acceso proporcional al poder.

En la medida en que el Estado democrático depende del sistema político, es preciso reforzar la independencia y el libre desenvolvimiento de las autoridades electorales en los aspectos presupuestario, técnico y político.

También debe ponerse a punto el Documento Único de Identidad (DUI), proceso que deberán ejecutar el Tribunal Supremo Electoral en colaboración con el Registro Civil; y para facilitar el buen uso de los recursos ciudadanos es forzoso mantener al día, o limpio, el padrón electoral. En el marco del DUI, es necesario impulsar un programa específico para que las mujeres cuenten con documentos de identidad, enfocado particularmente a aquellas que viven en el área rural y son indígenas. Además, corresponde apoyar los sistemas de información y difusión que promuevan la participación electoral de mujeres, indígenas y, en especial, de los analfabetos. Es importante la desconcentración geográfica del voto, ampliando las mesas receptoras mas allá del municipio.

ii) El fortalecimiento de la capacidad institucional del poder legislativo.

El órgano legislativo es una de las instancias más importantes en las relaciones entre el Estado y la sociedad, amén de ser el recinto donde se crean las leyes. El parlamento es el sitio natural para el debate y el diálogo entre competidores políticos. Congruente con esta importante tarea es el mantenimiento de una asesoría técnica permanente, con vistas a mejorar la calidad del trabajo legislativo y asegurar la modernización normativa, incorporar en los marcos legales nacionales los compromisos de los tratados y las convenciones internacio-

nales, y abordar los desafíos del cambio tecnológico.

Reforzar la capacidad institucional del poder legislativo implica establecer una administración parlamentaria profesional que incluya la fidelidad en el registro de los debates, las leyes, las votaciones, y que permita implantar sistemas de información pública, especialmente dirigidos a los sectores excluidos, así como crear un centro de documentación y una biblioteca, montando también unas conexiones electrónicas con otras bibliotecas legislativas y con centros universitarios especializados y en general.

iii) El fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción.

Es de incumbencia de un Estado Democrático la mejora de la capacidad técnica y la independencia de las instituciones y órganos de control, de fiscalización y de supervisión existentes, como lo son la Contraloría General de Cuentas, el Ministerio Público y la Procuraduría de los Derechos Humanos, poniendo en marcha regímenes de rendición de cuentas, disciplinarios y judiciales.

Debe asegurarse la información y el libre acceso a la actuación de los funcionarios públicos en las transacciones o gestiones que el Estado realiza, como garantía de transparencia y probidad en relación con el interés de las organizaciones de la sociedad civil, de los medios informativos y otros sectores interesados. Se justifica plenamente la continua incorporación a la legislación nacional las convenciones y compromisos internacionales que se relacionan con la lucha contra la corrupción. La transparencia también opera en la elección o nombramiento de los funcionarios de las instituciones mencionadas arriba.

iv) El desarrollo de los procesos de descentralización política, participación ciudadana y democratización local

Corresponde aplicar políticas de descentralización conforme la legislación ya existente[5], prestando atención a las consecuencias fiscales, a la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, y a la articulación de las organizaciones comunitarias con los niveles descentralizados de la gestión pública y con sectores empresariales locales, como se propone más adelante.

El Estado democrático se relaciona con la sociedad civil de múltiples formas. Una de ellas lo constituye el proceso de creación de condiciones institucionales para que los ciudadanos organizados ejerzan una influencia efectiva en la vida pública, y mantengan una saludable incidencia en la gestión gubernamental. A fin de lograrlo, es importante tener libre acceso a la información gubernamental y también, poseer la capacidad de tomar parte en el debate público.

También deben establecerse programas para fortalecer la capacidad de diseño y ejecución de proyectos de ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil, especialmente en lo que se refiere a aquellas políticas cuyos componentes sean favorables para la participación ciudadana y para el desarrollo económico local. A este tenor, corresponde el fortalecimiento de los procesos que identifiquen y canalicen otras modalidades de participación de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente las de mujeres, indígenas y las

que operan en el mundo rural.

Las jurisdicciones y los recursos deben otorgarse de manera planificada, a fin de conceder relevancia a los nuevos actores del proceso político democrático; esto supone una redistribución del poder a escala territorial, y además, el fortalecimiento sustancial de la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

v) Fomentar la cultura democrática.

La cultura cívica se adquiere con el ejercicio cotidiano de los derechos civiles, sociales y políticos, pero también a través de los mecanismos de la educación formal e informal. La dimensión en la que predomina la cultura democrática o autoritaria es el resultado de hábitos, modelos mentales o instituciones informales. Por ello es importante incorporar programas de educación basados en la ética de servicio, los valores de la solidaridad y la cultura cívica, en los proyectos de reforma o fortalecimiento del sistema de educación formal e informal.

La reconciliación nacional es un valor político y una estrategia para fomentar la paz entre los guatemaltecos. Por ello también es importante con base en las experiencias de estos años una nueva institucionalización de la paz, una reingeniería que vuelva más funcional el trabajo de los organismos que se ocupan de ella.

Se justifica plenamente propiciar reformas curriculares orientadas a promover la cultura de la tolerancia, la participación, la responsabilidad, la solidaridad y el respeto a las diferencias de género y de carácter étnico. El ciudadano intercultural, apoyo del Estado Multicultural, debe ser portador de una amplia cultura democrática.

3. Un Estado para el Desarrollo

a) Orientaciones generales

En las actuales condiciones del crecimiento económico, establecidas por las nuevas relaciones con el mercado internacional globalizado, las formas más recientes de organización empresarial, y la revolución que experimentan las técnicas de comunicación e intercambio, el Estado tiene que desarrollar una interacción creativa con los agentes económicos y sociales y convertirse en un activo agente del desarrollo. Hoy día ya es sabido que un Estado fuerte es una condición ineludible para que surja un mercado igualmente desarrollado y poderoso. Lo anterior confirma que es la democracia, y no los mercados, los que proporcionan la disciplina para la eficacia de las políticas públicas.[6]

En particular, es preciso que el Estado garantice un marco macroeconómico y financiero estable, que otorgue certidumbre a los actores económicos. Las políticas de desarrollo deben tener continuidad a través de proyectos de planificación indicativa. Al mismo tiempo, tanto el desarrollo social como la equidad, deben constituir temas prioritarios de un Estado que impulsa el desarrollo.

A lo anterior hay que agregar la necesidad de que el Estado tenga la capacidad de regular diversos mercados o espacios en los que se suministran unos servicios de alto valor social, apoyándose también en procesos de descentralización fortalecidos por medio de la consolidación de las autoridades municipales y de los consejos de desarrollo. Es importante que los consejos no compitan con las municipalidades sino que se conviertan en mecanismos adicionales de participación y desarrollo.

b) Políticas del Estado para el Desarrollo

i) Fortalecer las instituciones responsables de la gestión del gasto público y generar mayores recursos para el Estado

El Ministerio de Finanzas debe poseer la autoridad, competencia y capacidades necesarias para cumplir con sus funciones; entre ellas se destaca la necesidad de fortalecer, en particular, las funciones presupuestarias y tributarias. Estas funciones deben llevarse a cabo a fin de asegurar un avance simultáneo en la optimización de: a) la transparencia; b) la institucionalización y el análisis de prioridades del gasto público, y de subsidios para la inversión privada y su monitoreo; c) la recaudación; y d) la descentralización del gasto y de la tributación a nivel municipal y de los Consejos Departamentales de Desarrollo[7].

También se torna fundamental afianzar la generación y difusión de las estadísticas financieras a fin de facilitar la toma oportuna de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas. Lo anterior implica poner en marcha unas reformas dirigidas a robustecer la capacidad técnica y la independencia profesional de la Dirección Técnica del Presupuesto, de la Secretaría de Planificación como instancia responsable de la inversión pública, de la Superintendencia de Administración Tributaria, y del Instituto Nacional de Estadística.

A ese fin, hay que retomar el Pacto Fiscal como el conjunto adecuado de normas que orientan la política fiscal. Como tema absolutamente prioritario, se debe incluir una reforma a la tributación, con énfasis especial en las contribuciones directas, a fin de aumentar eficientemente la carga tributaria y cubrir los costos de esta Agenda para el Desarrollo Humano. Puesto que implementar esta Agenda tiene un costo adicional de recursos de aproximadamente el 5% del PIB por año para los siguientes cuatro años, deberán asegurarse los recursos para contar con este monto.

Se sugieren tres tipos de medidas: i) eliminar las exenciones y exoneraciones tributarias que no están contenidas en la Constitución (1.5% del PIB[8]); ii) reasignar el presupuesto de manera que se genere un 1% adicional del PIB, reduciendo el gasto militar y las inversiones públicas en infraestructura mediante concesiones otorgadas al sector privado; y iii) aumentar la tributación para generar ingresos equivalentes al 2.5% del PIB. Esto último implicaría llegar a una carga tributaria del 13% del PIB, aún insuficiente pero superior en un punto porcentual a la meta de los Acuerdos de Paz para el año 2000. En la medida en que alguna de estas medidas no pudiera generar los recursos estimados que se requiere, correspondería cubrir la brecha con financiamiento externo, tomando en cuenta que su servicio tendría que realizarse con base en una mayor carga tributaria en el futuro.

ii) Darle prioridad a las grandes reformas sociales

El Estado guatemalteco debe iniciar un proceso de ajuste para ampliar sus responsabilidades en materia de política social y a favor de la equidad. Ello requiere la decisión política de asegurar el fortalecimiento institucional, presupuestario y técnico de los ministerios y organismos responsables de la política social. Aquí se incluye a los ministerios de Educación, de Salud, de Trabajo, de Cultura, al IGSS, a

la Secretaría Presidencial de la Mujer, a la Secretaría de Planificación, a los Fondos Sociales y a las entidades con responsabilidades para reducir la pobreza y las brechas entre indígenas y no indígenas, y de género en las áreas rural y urbana.

Como en el caso de los acuerdos sobre la reforma educativa, estos procesos deben ir acompañados del fortalecimiento de órganos de concertación, a fin de llegar a acuerdos sobre las grandes reformas sociales e institucionales que requiere Guatemala, incluyendo como parte de ello la vigorización de los propios actores sociales que participan en estos procesos.

iii) Aumentar la capacidad regulatoria y conciliatoria del Estado

Muy diversos mercados se han liberalizado en el pasado, sin que se haya desarrollado, de forma complementaria, la capacidad del Estado de regularlos y de asegurar su adecuado funcionamiento para normalizar el crecimiento y la equidad. Persiste, por lo tanto, la necesidad del Estado de regular cuatro mercados o espacios primordiales asociados a servicios públicos básicos: el del capital, el del trabajo, el de los recursos naturales, -incluyendo a la tierra y al agua-, y el de los servicios básicos para la población: educación, salud, saneamiento, electricidad, telecomunicaciones y seguridad.

El primer espacio básico requiere la regulación y la supervisión de los mercados financieros, con vistas tanto a mantener la estabilidad financiera como a evitar el lavado de dólares. Lo anterior conlleva la consolidación y la ampliación de la cobertura de la Superintendencia de Bancos, de tal manera que pueda cubrir el mercado financiero en su conjunto. Las nuevas leyes sobre manejo financiero son un paso adelante. Haría falta en el país la presencia de una sólida entidad financiera o banco de segundo piso en provecho de inversiones de largo plazo identificados con base en criterios territoriales y de innovación tecnológica. (véase capítulo V)

El segundo espacio demanda la ampliación de las capacidades de supervisión del Ministerio de Trabajo, para propiciar el cumplimiento efectivo de la legislación laboral y social en el país, robusteciendo el respeto a estas obligaciones, que incluyen el respeto a la libertad sindical, como requisito fundamental de las concesiones e incentivos que se otorguen. Esto deberá producirse conjuntamente con un creciente reconocimiento, por parte del Estado y de la sociedad en su conjunto, de la importancia de la Responsabilidad Social Empresarial, incluyendo como parte fundamental de ello el pago de impuestos y el respeto a las normas laborales y ambientales.

El tercer ámbito necesita la reformulación de FONTIERRAS y de CONTIERRA para su asegurar su gestión eficiente y transparente, y en general, la certeza del respeto al derecho de propiedad legítimamente establecido y registrado y a los contratos. Necesita de la modernización de la ley sobre expropiaciones -que data de 1948- para reducir la incertidumbre asociada a su lenta implementación, y para normar los procesos de expropiación -con la correspondiente indemnización-, al tiempo que se garantiza que ese robus-

tecimiento institucional sea complementado por un sistema de justicia sólido. Requiere, además, la aprobación en el más corto plazo de la ley del Catastro General de la República que toque los aspectos medulares de la tenencia y propiedad, y el funcionamiento informático efectivo del Registro de la Propiedad Inmueble y Mueble como garantía de un clima de certezas legales y de un orden interno asegurado y previsible.

También significa la creación de una nueva institucionalidad responsable de la regulación del agua, así como de la consolidación técnica y presupuestaria del conjunto de las entidades responsables de la política ambiental y de recursos naturales.

En lo que respecta a los servicios básicos para la población -educación, salud, saneamiento, electricidad, telecomunicaciones y seguridad-, se parte del reconocimiento de que el sector privado, -tanto el lucrativo como el no lucrativo-, desempeña ya un papel importante en la provisión de los mismos. Corresponde entonces al Estado el asegurar que en el proceso, no se comprometan los principios de equidad en el acceso y de calidad de los servicios, y que tampoco implique que se eleven los costos de su provisión al Estado o a los individuos.

Para el efecto se requiere cimentar instancias y marcos regulatorios ya existentes, como en los casos de la Superintendencia de Telecomunicaciones y de la Comisión Nacional de la Energía Eléctrica; reforzar los Ministerios y Secretarías de Estado correspondientes con instrumentos legales y técnicos que permitan ordenar, monitorear y sancionar, -en caso necesario-, a los proveedores privados de estos servicios. También debe dotarse al Estado de los recursos tecnológicos y del personal calificado, adecuados ambos para ejercer esta función.

Como parte del fortalecimiento de la capacidad regulatoria para estos mercados, cabría establecer o consolidar órganos de concertación social con responsabilidades fundamentales en relación a cada uno de estos espacios, y promover alternativas de resolución de conflictos. (Véase la sección sobre este tema). El conjunto de actividades de regulación debe incluir la racionalización de procedimientos administrativos, el uso y difusión amplia de información para asegurar la transparencia, los mecanismos regulares de rendición de cuentas y el fortalecimiento de la independencia y el profesionalismo de las instituciones reguladoras.

iv) Concretar la descentralización.

El principio sobre la necesidad de un Estado fuerte y moderno, con fortaleza fiscal, debe traducirse de forma específica al nivel de los gobiernos municipales y de los consejos departamentales de desarrollo. Estas políticas están orientadas a redefinir las relaciones políticas entre las comunidades y los gobiernos municipales; entre éstos y los niveles intermedios en el ámbito departamental; y entre ambos niveles y el poder central. La finalidad última es favorecer la democratización local como base de la recomposición del tejido social y de la organización política de las comunidades, especialmente en lo relativo a las prácticas culturales. Las medidas concretas a implementar para profundizar los procesos de descentralización serán:

a. Reforzar las capacidades financieras de los gobiernos municipales.

Se haría necesario complementar las disposiciones sobre descentralización contenidas en la Ley General de Descentralización (Decreto Legislativo 14-2002), Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto Legislativo 11-2002) y la Ley de Código Municipal (Decreto Legislativo 13-2002), con un marco de políticas y legislación que consolide y modernice el actual sistema de ingresos y egresos municipales. Dichas políticas y marco legal deberán basarse, como mínimo, en los principios y acuerdos políticos del Pacto Fiscal. El municipio debe hacerse cargo de manera gradual del cobro del IUSI y luchar por la promulgación del Código Municipal Tributario.

b. Profesionalizar la gestión pública municipal.

Los gobiernos locales deben transitar hacia la institucionalización de sus políticas de gestión municipal. Es necesario desarrollar la burocracia y la tecnocracia municipales para profesionalizar y dar continuidad en el tiempo a las políticas públicas locales; para favorecer la acumulación de conocimientos y experiencia en gestión pública local, y a fin de apuntalar su capacidad de impulsar acuerdos entre actores locales.

c. Fortalecer la capacidad técnica y asegurar la representatividad política de los Consejos Departamentales de Desarrollo

Estas instancias están llamadas a ser intermediarias entre las iniciativas locales y las políticas nacionales. Cubren espacios económicos en los que se desarrollan los "clusters", lo que normalmente no ocurre a nivel municipal, por lo que su acción en materia de planificación, no sólo de inversiones públicas sino del conjunto de actividades de desarrollo de un departamento, puede ser determinante para el desarrollo de la competitividad.

Corresponde asegurar su representatividad, su democracia interna y una base técnica que permita a los miembros del Consejo correspondiente asumir las responsabilidades de planificación y concertación estratégica que requiere el impulso del crecimiento con equidad en territorios departamentales. Lo anterior necesita la implementación de programas que aseguren el fortalecimiento técnico y financiero de los consejos de desarrollo, la promoción de la participación de la sociedad civil en los consejos de desarrollo y el fortalecimiento de las unidades técnicas departamentales y de las oficinas municipales de planificación.

Un resultado de este fortalecimiento será la elaboración, coordinación e implementación de Planes locales de desarrollo económico que incluyan tanto a la acción pública como la privada para impulsar el crecimiento, la competitividad y la equidad.

d. Capacitar a líderes locales

El Estado necesita desarrollar programas de capacitación sobre gestión pública municipal. Sus contenidos deben incluir el ciclo de políticas para el desarrollo, el marco legal, la administración pública municipal, la cultura política democrática, la ética del funcionario público, el desarrollo de liderazgo y otros temas relevantes para una gestión pública local moderna.

e. Fomento de la auditoría social y la transparencia

Correspondería al Estado el fomento de la participación ciudadana y de los partidos políticos en los procesos de auditoría social y transparencia, para la ejecución de proyectos en las comunidades rurales, con el propósito de velar por el uso racional de los limitados recursos disponibles para la inversión. Para hacerlo, cabría ejecutar programas de capacitación de grupos organizados para la toma de decisiones a nivel local, y para asegurar el uso de técnicas e instrumentos para la auditoría social y la transparencia.

4. Un Estado Gerencial

a) Orientaciones generales

La eficacia se refiere de manera genérica a la gestión exitosa que el Estado gerente debe tener, tanto en los niveles administrativos y decisorios, como en la calidad de las políticas públicas aplicadas a la solución de problemas. El crecimiento equitativo y sostenible depende también de la calidad y eficiencia de la gestión pública, porque ello repercute tanto como prevención ante posibles desequilibrios fiscales, como en la satisfacción de la ejecución presupuestaria y en la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Es también una forma directa de satisfacer las necesidades sociales y económicas indispensables para el crecimiento equitativo y sostenido.

El Estado debe asegurarse, en su funcionamiento como Gobierno, de contar con los mejores recursos técnicos y humanos, y de poseer una racionalidad apropiada que le permita la excelente asignación de recursos en su respuesta a los desafíos que le presentan el mantenimiento del orden y, sobre todo, el cumplimiento de las tareas del desarrollo.

La administración pública debe convertirse en una prestigiosa plataforma institucional, que constituya la garantía de formulación y desarrollo de una gestión oficial inspirada en el servicio a la Nación, vale decir, en los intereses generales de la sociedad. Hay que fortalecer la capacidad fiscal del Estado, mejorar la gestión del gasto y su control y los trámites de los servicios públicos. La gestión pública mejorará en la medida en que se aprovecha adecuadamente el potencial tecnológico de la sociedad del conocimiento.

b) Políticas de un Estado Gerencial

i) Modernización del empleo público con criterios de mérito y objetividad.

Es absolutamente prioritario institucionalizar, mediante una nueva ley, el servicio civil basado en el mérito. Así se logrará profesionalizar la gestión pública y el desarrollo de las políticas y sistemas de gestión moderna de recursos humanos que se adapten a las variables necesidades de la Administración Pública, mediante diversas modalidades de vinculación y contratación.

Lo anterior significa necesariamente: a) el desarrollo de sistemas de información y gestión de recursos humanos para un mejor manejo del empleo público, integrado con la gestión presupuestaria; b) el apoyo a la modernización de las relaciones laborales de los empleados públicos, fortaleciendo su capacidad de interlocutores sociales, y

promoviendo la gestión responsable del empleo público, así como la modernización de los sistemas de pensión en coordinación con las políticas e instituciones de seguridad social; y c) el apoyo a la capacitación de los funcionarios públicos como parte de una política de recursos humanos.

ii) Mejorar la coordinación y evaluación de estrategias y políticas públicas

La exigencia en este campo se refiere al establecimiento de mecanismos de evaluación estratégica y el refinamiento de las capacidades de recolección y análisis de información, con el fin de elaborar y valorar los resultados de la aplicación de las políticas. Entraña el desarrollo de unas capacidades de diseño y de aplicación de mecanismos para la coordinación de políticas interdepartamentales e intergubernamentales.

Por lo tanto, demanda la modernización de las instituciones que coordinan, planifican y ejecutan políticas de lucha contra la pobreza, y busca instituir unos sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas públicas, como las de combate a la pobreza. Esto es especialmente importante en las áreas de política fiscal y de política social. La coordinación es imprescindible en el proceso de descentralización, porque toma en cuenta normas centrales y áreas y equipos de ejecución muy variados.

iii) Modernizar la gestión de los servicios públicos.

A fin de ofrecer un mejor servicio al público se pueden aplicar políticas de contrataciones, concesiones y subcontrataciones como vías para mejorar el suministro y la rapidez en la prestación de los servicios, cuando aquellas no repercutan negativamente en la calidad, el costo y la equidad.

De igual manera, cabe fomentar la participación de ONGs u otras organizaciones de la sociedad civil en la prestación de servicios a los consumidores, siempre y cuando dichas organizaciones se hallen en condiciones de proporcionar mejores beneficios. Como contraparte, deben crearse instancias que informen a los consumidores y los capaciten para ejercer sus capacidades de inspección y de reclamo.

Lo anterior debe ir acompañado de la transferencia de competencias y capacidades de coordinación intergubernamental a los integrantes de los estratos regionales, departamentales o locales. Así, se promoverían economías de escala para la prestación de servicios. Dentro de una estrategia de modernización en la gestión de los servicios públicos, es preciso ampliar las facilidades de acceso a las mujeres, los indígenas y los sectores marginales del medio rural.

iv) Asegurar la neutralidad y objetividad de la administración pública

Para lograr este propósito es preciso tornar efectiva una nueva Ley de Servicio Civil, de manera que asegure los principios de mérito e igualdad en el acceso y ascenso en las instituciones públicas, con total indepen-dencia de consideraciones ideológicas, políticas o económicas. Los criterios de calidad, igualdad y flexibilidad deben dar oportunidad preferencial a las mujeres y a los indígenas.

Debe producirse la promoción de una ética de servicio público entre los funcionarios del Estado, a quienes hay que asegurar su permanencia. Debe fortalecerse así su compromiso con los valores de objetividad y neutralidad, y comprometerlos en una visión del interés general.

También debe dárseles asistencia para fijar la definición de las funciones políticas y administrativas, así como entrenarlos en los sistemas de articulación entre esas funciones, utilizando mecanismos de planificación y control.

Finalmente, se requiere de recursos que permitan la defensa efectiva de los derechos de los ciudadanos frente las actuaciones y omisiones de la administración pública.

v) Combatir el clientelismo

En estrecha relación con el punto anterior, cabe mejorar la gestión del Estado promoviendo políticas permanentes de información y aplicación de la ley para evitar la politización de la administración pública a través del "partidismo", que obliga a nombrar en muchos puestos a los militantes del partido de gobierno, sus amigos y/o sus familiares.

De igual manera corresponde modernizar los mecanismos de contratación para superar las tradicionales y frecuentes prácticas del clientelismo que se produce en todos los niveles de la administración pública, y que llega a condicionar, incluso, el comportamiento de los legisladores.

El clientelismo es propio de las sociedades con grandes desigualdades sociales y de las democracias no consolidadas. Por ello, es importante fortalecer la capacidad de control y supervisión –la transparencia- en las instancias mencionadas en los párrafos anteriores, en relación con el combate a la corrupción, y asimilar el clientelismo como una modalidad de corrupción. El clientelismo es la práctica viciosa de utilizar los bienes públicos para beneficio de familiares y amigos.

vi) Aprovechar el potencial de las tecnologías de la información en la gestión pública.

Cabe una utilización intensiva y creciente de las modernas tecnologías para informatizar los grandes archivos de datos y facilitar así las estrategias en el trazado de las políticas públicas. También, para racionalizar la toma de decisiones al contarse con más información inmediata, y para dar un servicio ágil y directo al público.

El desarrollo tecnológico aplicado a la gestión pública necesita normas e infraestructura que faciliten la comunicación en todo el territorio de la Nación. Las informaciones útiles para el público, sobre todo aquellas que se refiere al estado de las políticas que impulsan el desarrollo, el manejo de los recursos, el gasto público, los nombramientos y otros aspectos de interés general, deben circular en redes informáticas puestas a punto para ese uso.

Las formas de cooperación con el sector privado, sobre todo aquellas que buscan el desarrollo mediante la ampliación del conocimiento utilizando los medios informáticos también deben ser promovidas, en beneficio de grandes sectores de la población. La utilización de la tecnología es cada vez mas importante no solo en la gestión pública sino como una herramienta de desarrollo humano[9].

5. Un Estado multicultural

a) Orientaciones generales

La construcción de un nuevo Estado en Guatemala corresponde al tardío reconocimiento de la existencia de un país profundo, donde conviven culturas, tradiciones e historias, no sólo diversas sino surgidas en medio del conflicto. Los Acuerdos de Paz constituyen un punto de partida de este reconocimiento cuyo cumplimiento es decisivo para la construcción de un Estado Multicultural, como complemento de un Estado Democrático. Se trata de una meta múltiple y difícil que debe plantearse como una estrategia acumulativa, a desarrollarse gradualmente.

La definición de lo que se entiende por un Estado Multicultural contiene básicamente tres compromisos que el nuevo poder debe satisfacer. El primero y más importante es que se trata de un Estado que ya no puede ser considerado monista, homogéneo, monolingüe, ni autoritario, y que rechaza la noción de que en su construcción sólo debe participar uno de los grupos nacionales.

En segundo lugar, el Estado Multicultural requiere, para su construcción y desarrollo, la participación de todos, sin exclusiones ni asimilaciones, asegurando la igualdad de los indígenas con el resto de la población y reconociendo la obligación de otorgar a su historia, idioma y cultura el mismo reconocimiento que a los sectores domina-ntes.

Finalmente, el Estado Multicultural reconoce que en el pasado se cometieron graves excesos e injusticias contra los grupos indígenas, cuestión a la que hay que poner remedio. Este reconocimiento es el punto de partida de unas políticas orientadas a mejorar las condiciones de existencia social, cultural y material a esos grupos. El Estado Multicultural sólo puede tener viabilidad y permanencia si cuenta con el apoyo de una ciudadanía intercultural. Para ello es preciso contar con la adhesión consciente de personas que reconozcan los tres principios anteriores y que los vivan como experiencias personales diarias en la diversidad de sus relaciones sociales.

b) Políticas para el Estado Multicultural

i) Acción inmediata

La construcción de este Estado es una meta a largo plazo, pero existe un conjunto de medidas y políticas que pueden implementarse de inmediato, para ir creando las condiciones del Estado Multicultural y de la ciudadanía intercultural. Por ejemplo, la aplicación de la Ley de Idiomas Indígenas y la que pena la discriminación racial.[10] Ninguna legislatura ha cumplido con el mandato constitucional de emitir una ley específica sobre las comunidades indígenas (Artículo 70).

Esta ley deberá establecer mecanismos de consulta sobre las iniciativas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los grupos indígenas, según lo establece el Convenio 169 de la OIT ya ratificado. Esto es especialmente relevante porque dado el alto grado de polarización cultural, étnica y socioeconómica existente, el choque entre instituciones propias de las distintas tradiciones culturales puede agravarse, en perjuicio de las indígenas, en momentos de debilidad del Estado de derecho, o en situaciones de crisis.

También hay que atender las políticas que señalan la necesidad de dictar medidas

para hacer compatible la vigencia de la legislación nacional con las normas del derecho consuetudinario indígena, y para flexibilizar, en aspectos prácticos, el ejercicio del pluralismo jurídico.

Asimismo, es preciso asegurar las reivindicaciones indígenas que parten de su reconocimiento como grupo étnico y que se convierten en derechos colectivos entre los que se encuentran el bilingüismo, la tierra y el territorio, los sitios sagrados, las festividades, los trajes y el calendario. Esto crea, transitoriamente, regímenes de excepción y derechos especiales que deben protegerse; conlleva la aplicación de formas transitorias de discriminación positiva y de apoyo al derecho a una mayor presencia indígena en los organismos e instancias superiores de los poderes del Estado.

Como parte de unas políticas generales corresponde aplicar de manera sistemática, y en el marco de una estrategia de mediano plazo, medidas efectivas que mejoren sustancialmente las condiciones materiales de vida de la población indígena. El desarrollo con equidad que el Estado debe impulsar frente a las desigualdades y la pobreza debe traducirse en políticas especiales en provecho de los indígenas para asegurar, entre otras ventajas, iguales condiciones de movilidad social ascendente que el resto de la población.

En este caso la libertad radica en liberar a grandes contingentes de la población de la opresión y de la discriminación. Apoyado por las organizaciones de la sociedad civil, el Estado debe desarrollar estímulos políticos y culturales en provecho de organizaciones y movimientos indígenas, para asegurar su participación en el debate público y en la toma de decisiones.

El Estado debe asegurar unas condiciones de autonomía y libertad a las organizaciones y los movimientos indígenas para que accedan a las negociaciones de todo tipo, con vistas a la creación de un Estado multicultural y democrático. Algunos artículos de la Constitución de la República deben ser reformados para facilitar las políticas aquí sugeridas.

ii) Foro de encuentro, discusión y negociación inter-étnica

Para asegurar el encuentro entre los intereses y las demandas de los pueblos indígenas, -los que comparte con otras organizaciones de la sociedad civil y del sistema político- se propone la constitución de una estructura de diálogo permanente cuya finalidad debe ser el debate de los múltiples aspectos que separan y unifican a los pueblos que forman la nación guatemalteca.

El objetivo central de esta instancia es el debate y el análisis de los mecanismos que conduzcan a la creación de un Estado Multicultural y, paralelamente, de los pasos que permitan el surgimiento de una ciudadanía intercultural en los términos que se han definido en este documento.

Este Foro debe ser convocado conjuntamente por el Estado, las organizaciones indígenas y otras instituciones de la sociedad civil, incluyendo a las Universidades y a los centros académicos particulares. En este Foro deben participar las fuerzas políticas y sociales más importantes del país. Debe estar dotado de una estructura que le otorgue eficacia, sostenibilidad y ciertas calidades vinculantes.

En su dinámica el Foro debe permitir el mejor conocimiento recíproco. También le

corresponde debilitar los obstáculos erigidos por una historia de subordinación y discriminación para los pueblos indígenas, y encontrar las mejores opciones para superar esa historia. Sin el reconocimiento mutuo no será posible que surjan unas identificaciones interculturales de las que el país está tan necesitado, y en ausencia de una ciudadanía intercultural, el proyecto de Estado Multicultural no tendría un sostén eficaz y continuado.

6. El Estado, las relaciones internacionales y la globalización

Son muy diversas las dimensiones internacionales que el Estado debe atender por el hecho de estar contenido en el seno de un sistema de Estados, por un lado, y en el interior de un mercado mundial, por el otro. En relación con el primer aspecto, el Estado moderno que aquí se propone, debe ser capaz de definir una política exterior que no sea únicamente reactiva.

En tal sentido, el Tratado de Libre Comercio (TLC) negociado con los Estados Unidos será una fuente de orientaciones estratégicas que condicionarán en el futuro las relaciones internacionales en los ámbitos políticos y económicos, y que determinarán algunas características básicas del modelo de desarrollo de Guatemala. De particular importancia es la formulación y aprobación de la legislación en campos como los comerciales, laborales, ambientales, de servicios y sanitarios, según los acuerdos que se deriven de la negociación del TLC.

A mediano plazo se vislumbra la posibilidad de formar parte del ALCA, lo que definirá no sólo una nueva realidad externa, sino que también podría determinar un nuevo modelo de desarrollo. Por esta razón habrá que impulsar también una diversificación de las relaciones económicas de Guatemala, basadas en las actuaciones conjuntas de los países centroamericanos frente a la Unión Europea en particular.

En cuanto a las relaciones con los países centroamericanos, toca reconocer que no están asociadas únicamente a los procesos de integración económica, sino que poseen alcances políticos y sociales más amplios. Frente a Belice, el diferendo existente debe resolverse conciliando los intereses nacionales con el reconocimiento de que se trata de un Estado nacional con el que hay que mantener las mejores relaciones.

En la era de la globalización el papel del Estado cambia pero aumenta, como la única garantía de sacar provecho de las dimensiones positivas que el proceso ofrece. Lo nuevo de la globalización es que crea nuevos mercados, nuevos participantes y nuevos instrumentos de comunicación. El riesgo que se corre es que esta manera de integración mundial se está haciendo de manera rápida pero desequilibrada.

7. La nación que puede construir un Estado fuerte

A fin de impulsar el desarrollo humano en Guatemala, la Visión de Nación ha señalado unas estrategias que permiten concertar y aplicar las políticas que garantizan la seguridad y los derechos humanos, el crecimiento económico con equidad, y el desarrollo social.

En el seno de la Nación guatemalteca se encuentran las fuerzas morales y sociales que pueden dar vida esta propuesta general. No es suficiente construir instituciones y

establecer las mejores leyes si los hábitos y las conductas tradicionales sobreviven a este proyecto de modernidad.

La Visión de Nación es una propuesta de renovación que debe ser concertada; resultado de un diálogo vivo en el que participen las organizaciones de los pueblos indígenas, las cámaras del sector privado, la ciudadanía agrupada en los partidos políticos, el mundo académico. En el centro de esta Visión aparece un Estado Democrático, que ofrece seguridad y justicia, y que es capaz de convocar y comprometerse con los intereses de la nación. Se trata de representar y defender las diferencias étnicas, de género, y socioeconómicas, que en la medida en que expresan la diversidad nacional, se unifican en esta Visión optimista del futuro.

Notas

[1] Banco Mundial (1997), páginas 2 y 3.

[2] El CIEN es un centro privado de investigación y divulgación en ciencias sociales. Qonojel es un proyecto multidisciplinario impulsado por FADES para preparar una visión general del país. El documento del PAN es su Programa de Trabajo que se hizo público en el período electoral.

[3] El Proyecto POLSEC-PNUD se encuentra trabajando activamente en la preparación de diversas iniciativas en esta dirección.

[4] PNUD (2002), página 3.

[5] Ley General de Descentralización (Decreto Legislativo 14-2002), Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto Legislativo 11-2002) y la Ley de Código Municipal (Decreto Legislativo 13-2002), que deben aplicarse en un marco de políticas y legislación que fortalezcan y modernicen el actual sistema de ingresos y egresos municipales.

[6] Rodrik, D. (2003).

[7] Se discute la iniciativa de que los Consejos de Desarrollo puedan contribuir a la formulación del Presupuesto General de Gastos, a tono con iniciativas similares ya experimentadas en Sudamérica.

[8] Se calcula que alcanzan hoy día esa cifra.

[9] La extraordinaria expansión de los usos de la tecnología aparece bien analizado en el Informe sobre Desarrollo Humano 2001, dedicado a este tema.

[10] Ambas leyes reflejan un estado de conciencia favorable aunque su cumplimiento es sumamente difícil por la carencia de mecanismos previstos para su ejecución .

Capítulo IV

Seguridad y Derechos Humanos

Capítulo IV

Introducción

La Visión de Nación contenida en el Capítulo II plantea la necesidad de ampliar las libertades de todos, hombres y mujeres, indígenas y ladinos, ricos y pobres, habitantes del área urbana y del área rural, liberándolos del temor, de la inseguridad personal, de la tortura, de la detención arbitraria, de las amenazas, de la injusticia y de las violaciones al imperio de la ley. Esta Visión de Nación entraña una concepción integral de la seguridad y el respeto de los derechos humanos, como dimensiones estrechamente vinculadas que son parte del desarrollo humano. Históricamente en Guatemala, la inseguridad y las violaciones a los derechos humanos fueron principalmente causadas por la acción del Estado. Durante los largos períodos de represión política, las fuerzas de seguridad y el aparato de justicia fueron utilizados con propósitos que contradicen el motivo de su creación: garantizar la seguridad, hacer cumplir la ley y la justicia, y evitar el atropello de los derechos humanos. El proceso de democratización política iniciado a mediados de la década de los 80 impulsó una serie de acciones que renovaron las responsabilidades de los aparatos de seguridad y de la administración de la justicia para que se cumpla con los fines mencionados, que se encuentran plasmados en la Constitución vigente.

La eliminación de la inseguridad y de las violaciones a los derechos humanos causadas por la acción del Estado sería un gran logro en si misma. Sin embargo, al iniciarse la primera década del siglo XXI, el desafío en cuanto al respeto de los derechos humanos y la seguridad ciudadana es aún más complejo, como se explicó en el diagnóstico incluido en el Capítulo I. Por un lado hubo avances en el proceso de democratización a partir de los Acuerdos de Paz, especialmente por lo que se anota en el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. Por el otro, aún no se han logrado eliminar la inseguridad y las violaciones a derechos humanos producto de la acción de las fuerzas de seguridad. El informe de la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos, Seguridad Ciudadana y Justicia al Grupo Consultivo[1] confirma esta percepción, indicando la responsabilidad de fuerzas de seguridad en las detenciones arbitrarias, las torturas y en las posibles ejecuciones extrajudiciales.

Además, en los últimos años se ha observado un crecimiento importante de la inseguridad y de la impunidad relacionadas con crímenes que son producto de la delincuencia común y, sobre todo, de la delincuencia organizada. Más preocupante aún resulta, en el caso de la delincuencia organizada, la vinculada al narcotráfico. En este caso se han evidenciado, en diversas oportunidades, la complicidad y colaboración de agentes de la seguridad del Estado, así como la violación de los derechos humanos. Por último, continúa existiendo la impunidad ante los hechos de violencia social contra grupos vulnerables como lo son las mujeres, los niños y los migrantes, reflejado especialmente en los casos de violencia intrafamiliar, delitos sexuales y el tráfico ilegal de personas.

A continuación se presenta un análisis comparativo de las propuestas existentes para atender problemas de seguridad y de

derechos humanos.[2] En la segunda parte se incluye una propuesta a la luz de la necesidad de impulsar el desarrollo humano en Guatemala, congruente con el objetivo de liberar a todos los ciudadanos de la inseguridad y de las violaciones a los derechos humanos. Las propuestas que se sugieren buscan dar respuesta a este desafío de carácter multidimensional. Es una propuesta de reforma y fortalecimiento institucional que abarca principalmente a los aparatos de seguridad y al sistema de justicia. En razón de esto, la propuesta planteada debe ser leída en estrecha relación con el Capítulo III, sobre el nuevo carácter que debería asumir el Estado.

A. Análisis comparativo de propuestas

Ni las instituciones privadas ni los organismos públicos han elaborado propuestas integrales para enfrentar al tema de la creciente criminalidad, la inseguridad y la violación de los derechos humanos que golpean tan duramente a la sociedad. No obstante, hay varias propuestas sectoriales y otras de corto plazo o de realización inmediata que deben ser tomadas en cuenta.

1. Sistema judicial - Ministerio Público - Policía Nacional

Las áreas donde domina la inseguridad son muchas, y frente a ellas las organizaciones han reaccionado de manera particular. De ahí la importancia que tiene el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, al proponer la creación de la Policía Nacional Civil y su Academia. También son importantes las recomendaciones formuladas por la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), sobre todo en relación con la capacidad de juzgar, castigar y reparar que le corresponde al Estado. La CEH hace énfasis en la importancia de combatir la impunidad frente a la magnitud de las violaciones a los derechos humanos, especialmente el de la vida, violentados durante los años del conflicto armado.

Las iniciativas derivadas de ese Acuerdo fueron recogidas en diversos documentos por MINUGUA y, con ocasión de una propuesta sobre la PNC, se introdujeron consideraciones que alteraron la concepción militarizada de la seguridad y de las respuestas frente al crimen[3]. Con base en la experiencia recogida en este tiempo –por ejemplo el despliegue territorial, los aspectos operativos, la investigación criminal, una presencia de carácter multiétnico, la participación de la mujer, etcétera– se han formulado sucesivas recomendaciones que han sido parcialmente recogidas por las autoridades correspondientes.

La última de las recomendaciones formuladas por MINUGUA[4] atiende al fortalecimiento de la PNC con base en la experiencia que confirma que los índices de aumento de la criminalidad dependen de la capacidad operativa de la PNC. Se recomienda que la Institución eleve su calidad de servicio en los siguientes aspectos: a) mejora en la formación del personal, lo que se logra a través de cambios en el funcionamiento de la Academia de la Policía; b) acceso a unos recursos presupuestarios más altos; ha habido ampliaciones, pero los gasto aumentarán aún más como resultado de un incremento en el número del personal, que a comienzos de 2002 alcanzó la cifra de 20,000 agentes; y c) una mejora sustancial en la capacidad de investigación,

específicamente mediante la modernización del Servicio de Investigación Criminal (SIC).

En cuanto a las funciones judiciales, no sólo existen las recomendaciones de MINUGUA sino también las propuestas que hizo el Grupo Consultivo en su Agenda Priorizada, al referirse a los Centros de Administración de Justicia, la seguridad de los Jueces y Magistrados, la descentralización de la investigación criminal y varias medidas relativas a la PNC[5]

El Programa de Gobierno del PAN incluyó un diagnóstico del sector encargado de la seguridad y formuló líneas de acción coherentes, pero sin elaborar en los aspectos operativos para ejecutarlas. Por su parte, el FRG elaboró para el período 2000/2004 una Matriz de Seguridad Pública relativa a seis Direcciones Generales que tenían que ser modernizadas. Se trata de un documento importante por su carácter incluyente, aunque no abarcó un diseño suficientemente elaborado de la gestión.

Diversas instituciones académicas que se ocupan de aspectos particulares de la seguridad han subrayado de forma insistente el papel de la PNC en la obtención de niveles aceptables de seguridad. En realidad, el papel de la Policía se halla estrechamente relacionado con la administración de justicia, en el sentido de que hay un proceso continuo que va desde la acción policial hasta la acción judicial. En este proceso, además, resalta la importancia del Ministerio Público, que a través de sus fiscales, y de acuerdo con la ley, completa la función investigativa y, sobre todo, la acusación, coordinando las labores del MP y de la PNC.

La visión integral de la seguridad no es compartida por todas las organizaciones que se ocupan de la misma. Por eso, son importantes las propuestas de MINUGUA. De forma parcial, otros se han ocupado de la PNC, del MP o del sistema judicial, como es el caso de las propuestas de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, que ha seguido funcionando y formulando críticas y recomendaciones; de la Comisión ad hoc para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia que acompañó el proceso de reforma constitucional, y de la Comisión Nacional de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, que ha apoyado unas iniciativas que incluyen la preparación de una Política del Estado de Combate al Crimen y un anteproyecto de Ley Penitenciaria.

En síntesis, es este el terreno donde radica el mayor interés de la ciudadanía y de sus organizaciones. Existe una percepción de la seguridad como defensa contra el crimen, que debe ser castigado por intermedio de los canales de la justicia legal. El énfasis que se otorga al papel de la policía es complementario del que se descansa en el Ministerio Público y en los Tribunales de Justicia.

Finalmente, diversas entidades, pero especialmente las Naciones Unidas y la cooperación internacional, han insistido en la importancia de la cooperación interinstitucional. Esta colaboración es esencial, pues en las políticas de seguridad la integración de esfuerzos es imprescindible para lograr algún éxito. Se ha recomendado que la cooperación se realice a partir de los proyectos que de forma particular realizan la PNC, el MP y el OJ. Muchos de tales propósitos no se han logrado por motivos políticos, pero sobre todo por particularidades propias del manejo cerrado de esas instituciones. MINUGUA ha recomendado,

como punto de partida, asegurar una información permanente de doble vía entre las tres instituciones. Además, la integración del trabajo de los fiscales del MP y de los jueces del OJ es imprescindible como garantía del proceso de enjuiciamiento.

2. Atención a poblaciones en condiciones de riesgo

Las políticas de prevención del delito y las medidas preventivas de seguridad no forman parte de unas propuestas específicas en esa dirección. En general, en este tema se hacen referencias a diversos aspectos que sólo indirectamente apuntan a la prevención relacionada con la población en situación de peligro. Por ejemplo, se hace énfasis en la importancia del conocimiento de los factores criminógenos, tan activos en los últimos tiempos. Se analizan y se estudian las causas y condiciones económico-sociales y culturales que han generalizado las amenazas y la violencia. En esta perspectiva analítica aparece el problema de la desintegración familiar, de las drogas y de la prostitución juvenil. Otro factor vinculado a lo preventivo apunta a la necesidad de mantener registros estadísticos confiables, información al día y desagregada sobre la criminalidad para poder identificar tendencias por edad, género, etnia y otros condicionantes.

Las estrategias de prevención deben atender por lo menos a los cinco grupos de población más vulnerables a las amenazas del crimen. Ellos son los jóvenes, las mujeres, los inmigrantes, los trabajadores del sexo y los grupos drogodependientes. En relación con cada uno de ellos existen propuestas que no logran crear una política integral de protección por parte del Estado o de las instituciones privadas, aunque algunas de estas se ocupan de aspectos particulares.

Se encuentran relativamente más desarrolladas unas medidas legales e institucionales relativas a la protección a la mujer, a los niños de la calle y a los jóvenes drogodependientes, grupos que son víctimas potenciales de violencia. Pero estas medidas han sido promovidas por ONGs y dependencias no gubernamentales en su mayoría.

3. Control de venta de armas y de la oferta de seguridad privada

Los niveles de inseguridad ciudadana se encuentran relacionados en buena parte con las herencias del conflicto armado y con las tendencias de la población a la militarización. El resultado es la existencia de una sociedad civil fuertemente armada. Es muy alto el nivel de lo que se llama la pistolización de la población y el mercado de la compraventa de armas y municiones prácticamente es libre. Otro aspecto del problema anterior es la oferta, casi carente de regulaciones, de los servicios privados de seguridad

Los anteriores son dos aspectos cuya peligrosidad aún no se comprende en la sociedad, aun cuando los medios de comunicación se han referido a ellos. Ambos tienen en común el ejercicio de modalidades privadas de búsqueda de seguridad, en el desconocimiento de que, por lo general, la aplicación de la justicia por la propia mano eleva el costo social y humano de la seguridad, sin conseguir que disminuyan los índices de criminalidad y/o las tasas de victimización existentes.

No abundan las propuestas de control y supervisión. Las más importantes son las que ha formulado MINUGUA[6] en relación

con el uso privado de armas de fuego, proponiendo reformular la Ley de Armas y Municiones (Dto. 39-89) a fin de tornar más estricta la venta de armas, especificando los calibres permitidos y los controles, distinguiendo entre lo que es portar armas y lo que es su tenencia, y estableciendo la Institución que debe supervisar la comprar y venta de armas y municiones.

Se sugiere restringir las condiciones para autorizar la venta de armas para disminuir visiblemente la casi libre oferta que existe en la actualidad. Se propone que el registro cuidadoso de la tenencia de armas y de su venta debe dejar de ser controlado por instituciones militares para que un Departamento especializado –el DIGECAM, en manos del Ministerio de Gobernación, lo lleve a cabo. Como una propuesta alternativa, contraria a estas orientaciones, se presentó al Congreso Nacional, en noviembre de 2001, una propuesta de modificación de la ley vigente, liberalizando el uso y compraventa de armas, disminuyendo a los dieciocho años el derecho a tenerlas[7]. Esta iniciativa no fue aprobada.

En cuanto a las empresas que ofrecen servicios de seguridad, la información y el debate público son muy escasos, como sucede con el tema anterior. El Acuerdo Sobre el Fortalecimiento del Poder Civil establece la necesidad de legislar acerca de las eventuales ventajas o la utilidad de la seguridad privada, reclamada por cierta opinión pública como necesaria frente a las obvias limitaciones del sector público.

De nuevo ha sido MINUGUA quien ha tomado la iniciativa después de una investigación sobre el terreno.[8] En mayo de 2002 propuso una ley para asegurar que las empresas se limiten al ámbito de su actuación, bajo control estricto de la PNC. En la propuesta se establece un marco jurídico sobre la prestación de servicios de seguridad en Guatemala y las características generales de las empresas que los suministran. Se propone la creación de la Dirección General de Seguridad Privada adscrita el Ministerio de Gobernación y se establece la normativa reglamentaria de esta Dirección.

El Ministerio de Gobernación se ha interesado en introducir regulaciones en este campo y creó una Comisión de Alto Nivel que tendría a su cargo elaborar la Ley de Empresas de Seguridad Privada, otra ley sobre Armas y Municiones, y la fundación de la Dirección General de Control correspondiente. La forma en que se ha manejado la iniciativa desde 1997, en busca de consensos con los vendedores de armas, ha dificultado los avances en este campo. Así, en febrero de 2003 la convocatoria de la Comisión fue boicoteada por algunas empresas que pertenecen a la Asociación de Comerciantes en Armas (ACTEPAR), agrupación que ha polemizado públicamente en defensa de un mercado poco regulado.

4. Fortalecimiento de la función judicial y del acceso a la justicia como mecanismo de protección de los derechos humanos

El combate al delito y la creación de un clima de seguridad están directamente asociados al fortalecimiento institucional del Estado de Derecho. El Estado de Derecho se organiza conforme a una legalidad que supone una función judicial exitosa. Un poder judicial que cumple con estas exigencias es vital para todos como una de las condiciones para el desarrollo humano, y para otorgar seguridad al individuo frente a las amenazas a sus derechos fundamentales.

El ciudadano que vive la seguridad como principio básico de su existencia desarrolla mejor sus capacidades, está educado para elegir en condiciones de libertad y esforzarse por una vida mejor. De ahí que el acceso a la justicia sea la garantía de que sus que los derechos humanos serán respetados, tal como lo formulan numerosas propuestas que se han hecho en relación al tema de la seguridad.Las propuestas derivadas de los Acuerdos de Paz o de los organismos internacionales a menudo ofrecen enfoques distintos a los que caracterizan las propuestas emanadas del Estado en relación con la garantía de los derechos establecidos por ley, es decir, el marco normativo en el cual se sustentan los derechos.

Las primeras a menudo han tomado como eje central el valor de la ratificación de tratados, la reforma constitucional, la ejecución de la agenda legislativa de los Acuerdos de Paz. En cambio, las propuestas del Estado parecen dar más prioridad a la aplicación de leyes existentes. Los acuerdos de paz han promovido reformas legislativas en materia indígena, servicios de inteligencia y seguridad, mientras que el OJ y el MP han propuesto la defensa de las garantías existentes, sin reformarlas. En todo caso, lo importante es la construcción de un sistema de derecho, que necesita la integración de propuestas surgidas de entidades internacionales, regionales, nacionales y locales, enfocado hacia la conformación de un todo jurídico, armónico, y orientado a garantizar los derechos universalmente reconocidos y aceptados.

a) El derecho a la seguridad

El primero y más importante de todos los derechos que se mencionan en los documentos de las organizaciones de derechos humanos es el derecho a la seguridad, entendido como el fundamento del orden político y propio de un ambiente democrático y de paz. Las propuestas emanadas de los acuerdos de paz, de las organizaciones de la sociedad civil, y de los acuerdos internacionales coinciden en identificar las medidas eficaces para enfrentar las amenazas y ataques a los derechos humanos y a sus defensores. En general se contempla el papel del Estado como decisivo para asegurar el cumplimiento de esas medidas que incluyen el respeto al derecho a la vida y a la protección de la misma frente a la variada gama de amenazas que existen hoy en día en Guatemala. En efecto, la experiencia reciente demuestra que el peligro no surge sólo del desborde criminal de la sociedad, sino de grupos clandestinos y paramilitares, y de aquellas personas que en el pasado violaron los derechos humanos, cuya presencia en cargos públicos constituye, en si misma, una amenaza.

Lo importante de estas propuestas[9] es que formulan el tema de la seguridad desde el punto de vista de los derechos humanos. Se establece así un vínculo orgánico que permite deducir que al lado del derecho a la seguridad hay los otros derechos que se ven amenazados en el clima de impunidad que todavía perdura en el país.

b) El derecho a la participación

Este derecho requiere la existencia de mecanismos o condiciones que faciliten la participación, que no se agota en el ejercicio del voto. Participar es organizarse en función de los intereses que se relacionan con la vida en sociedad, vale decir, intereses económicos, sociales, culturales, y que

deben estar protegidos en términos jurídicos. El derecho a participar es también el derecho a disentir, a demandar en todos aquellos aspectos que tocan aspectos de la vida personal.

Estos derechos resultan muy importantes para los grupos indígenas y para las mujeres, tal como lo establecen los Acuerdos de Paz y numerosas resoluciones de organizaciones privadas. La Procuraduría de los Derechos Humanos ha recomendado nuevos contenidos democráticos para asegurar la participación de todos, en un esfuerzo por otorgar pluralidad a la sociedad y al derecho que la rige.

COPREDEH ha subrayado la participación de las mujeres y de los pueblos indígenas en condiciones de igualdad en materia política, económica y cultural. Los Acuerdos de Paz han reconocido la importancia de la participación a partir de la diversidad cultural, y como medio para profundizar la democracia; las propuestas y dictámenes de la CIDH apuntan en la misma dirección.

c) Justicia y tutela efectiva de los derechos en provecho de todos sin diferencia alguna

La justicia debe ser accesible, eficaz, pronta y gratuita, en tanto que es una dimensión constitutiva de un Estado Democrático y de Derecho. El acceso a la justicia es fundamental como condicionante de la ampliación de las libertades, y es un requisito irreductible para asegurar la dignidad de las personas. La CIDH ha sido enfática al reconocer el papel del poder judicial para esclarecer y castigar las violaciones de los derechos humanos. Cabe mencionar la importancia que las organizaciones de derechos humanos, los Acuerdos de Paz y las diversas declaraciones de grupos políticos han otorgado a la protección legal, y a la consideración del acceso a la justicia que tiene la población indígena, las mujeres y otros grupos vulnerables.

Además, la condición multiétnica de la nación guatemalteca hace de la tutela jurídica un derecho fundamental de la población indígena, tomando en cuenta las diversas facetas que esto implica. En particular, numerosas instituciones han hecho referencia al derecho consuetudinario, al derecho a comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, a contar con traductores y a usar su propio idioma, a partir de lo que propone el Acuerdo de Paz sobre los pueblos indígenas.

d) Derechos sociales, económicos y culturales

La visión tradicional situaba estos derechos en una segunda fila en relación a la primacía de los derechos civiles y políticos. Sin embargo, ha tenido creciente incidencia la posición de las organizaciones sociales de derechos humanos, reflejada en los instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT[10], de que en una sociedad democrática no es posible hacer una distinción entre unos y otros derechos, ya que los derechos tienen un sentido integral y universal. De ello se deriva que tan importante es el ejercicio del sufragio como el participar en un movimiento por el alza de salarios.

Lo aseverado implica que los derechos socioeconómicos y culturales merecen el mayor reconocimiento, no sólo por parte

del Estado –aunque sea el mayor garante de estos derechos–sino también por las organizaciones privadas que los violentan u olvidan. En una sociedad multiétnica como la guatemalteca, los derechos culturales son importantes como parte de la identidad grupal. Es a través de ellos, y con ocasión de su ejercicio, que las diferencias culturales cobran vida y creatividad.

e) Derechos específicos de grupos discriminados que incluye también a los grupos vulnerables

En general, las consideraciones relativas a los grupos vulnerables no se destacan los derechos que tiene los discapacitados, los adultos mayores, la niñez, las mujeres, los migrantes, los enfermos de sida y la población homosexual. El conjunto de tales derechos incluye cuestiones específicas para la protección de cada grupo. Algunos son propios de sectores discriminados por motivos cuyas raíces son histórico culturales como en el caso de los pueblos indígenas y de las mujeres. Distinta es la condición de otros sectores vulnerables, como es el caso de la población seropositiva (SIDA), los adultos mayores y los migrantes. En todo caso se trata de poblaciones con derechos propios debidos a su condición, y estos derechos determinan formas diferentes de ejercicio y protección.

La sociedad guatemalteca ha desarrollado, gracias a la acción de una amplia gama de organizaciones no gubernamentales, mayores mecanismos para la defensa y la protección de las mujeres y de los niños. Las propuestas de los organismos gubernamentales y los de la sociedad civil coinciden en una actitud favorable frente a los derechos de las mujeres. En relación con los derechos de la niñez, las propuestas presentadas buscan asegurar el respeto de su condición dependiente y la protección de sus derechos al pleno desarrollo.

El Gobierno ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990 y el Congreso de la República aprobó la Ley de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia el 4 de junio del presente año, la que entró en vigencia el 19 de julio. La PDH ha creado una defensoría específica que recibe denuncias de malos tratos a los niños. La Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Derechos Humanos, Justicia y Seguridad ha propuesto que se tracen políticas en favor de la niñez, su educación y su seguridad, coincidentes con las que ha formulado la CIDH.

B. Principios rectores

Con base en la visión de la construcción de una nación segura, donde se respeten los derechos humanos, puede establecerse una serie de principios básicos que sirven de orientación general a las políticas más concretas que se requieren. Aparte de tomar como referencia la Constitución y los Acuerdos de Paz, así como el paradigma del desarrollo humano, estos principios también toman en cuenta las propuestas vigentes que buscan mejorar la seguridad y al respeto de los derechos humanos.

1.Responsabilidad del Estado

El rol del Estado en la seguridad, la protección y la garantía de los derechos humanos, a partir de un marco de pleno

respeto al Estado de Derecho está resumido en los primeros dos artículos de la Constitución Política de la República de Guatemala e inspira la mayor parte de las propuestas que identifican al Estado como el ente al que le corresponde asumir esa responsabilidad política, que alcanza los temas de la seguridad, la protección de los derechos humanos, la prevención e investigación de sus violaciones y su sanción, y la lucha contra la impunidad.

Los conceptos anteriores conducen a plantear el fortalecimiento de las instituciones estatales, para garantizar no sólo la seguridad ciudadana y la administración de la justicia, sino también aquellos derechos que surgieron de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz y que se relacionan con el desarrollo humano y la justicia social, la no discriminación, y la construcción de estructuras civiles del Estado y de la sociedad. Se trata de una de las funciones principales del Estado: ampliar la libertad de las personas asegurando su seguridad dentro de un marco de justicia.

Se comprende, por otra parte, que la búsqueda de la seguridad por medios privados está garantizada por la ley, pero el papel irrenunciable del Estado en este sentido consiste en regular tales actividades privadas, para que se ejerzan en el marco de la ley y con estricto respeto a los derechos humanos de todos los ciudadanos.

2. Visión multidimensional e integral de la violencia y de la seguridad

La estrategia que a continuación se presenta intenta captar las complejas dimensiones de la violencia, especialmente porque la misma es producto tanto de condiciones sociales y económicas de inequidad y pobreza, como de condiciones psicológicas, morales y culturales. Por consiguiente, la respuesta debe ser de carácter múltiple y con la amplia participación de organizaciones y personas de la sociedad. Esta perspectiva amplia de los condicionantes de la violencia lleva a tomar en cuenta otras problemáticas que van mucho más allá de lo que son las políticas de seguridad ciudadana, en un sentido estricto, y son congruentes con la visión amplia que conduce a una perspectiva integral de los derechos humanos. Algunos de estos temas, que tienen que ver con los derechos económicos y sociales en particular, se tratan en los capítulos V y VI del presente Informe.[11]

En el presente capítulo el tema de la seguridad ciudadana no abarca sólo la protección frente a las amenazas de la actividad criminal. Se le entiende como un componente fundamental de la seguridad en general, y se relaciona de manera directa con diversas dimensiones de la vida social. En la acepción que aquí interesa la seguridad se refiere a cuatro aspectos bien articulados: percepción de las amenazas, información y prevención de las mismas, protección, y finalmente castigo efectivo, legal, de los responsables. Nadie está libre de la violencia criminal y por ello el temor es contagioso, se propaga por todos los rincones del país y en todas las esferas sociales.

3. Justicia y Estado de Derecho

En su conjunto, las propuestas enfocan la protección de la vida, la integridad y la seguridad de las personas por medio del

acceso a una justicia independiente y eficaz, orientada a la tutela de los derechos. El acceso a la justicia es un medio esencial –especialmente para mujeres e indígenas– para superar los niveles altos de discriminación y lograr la mayor realización de sus derechos básicos. La eficacia de la justicia, mediante el fortalecimiento de las instituciones y de su desarrollo en los marcos de la democracia y del Estado de Derecho, apunta en las propuestas hacia la lucha contra los altos niveles de impunidad e inseguridad, así como la búsqueda de medios para reparar la gobernabilidad. La justicia es el medio por excelencia para articular mejoras en la seguridad ciudadana, respetando los derechos humanos.

4. Carácter civil de la seguridad ciudadana

Los Acuerdos de Paz plantean la importancia de crear y fortalecer la institucionalidad civil de la seguridad. Este es un principio fundacional de la vida democrática. Corresponde a la policía –bajo dirección civil y no del Ejército– darle seguridad a los ciudadanos para que puedan gozar de una vida tranquila, productiva y respetable

El marco general de las políticas de seguridad ciudadana se basan en la institucionalidad civil, que debe orientarse hacia el logro tres objetivos fundamentales: informar y entender de manera precisa las diversas manifestaciones de la violencia delictiva, y fortalecer la coordinación interinstitucional y la participación ciudadana; contribuir a la confianza general con políticas de prevención de las actividades criminales mediante acciones que disminuyan los factores de inseguridad y devuelvan la certeza en la eficacia de la acción del Estado; y aplicar políticas de desarrollo institucional que permitan garantizar procesos penales garantizados y apegados a los derechos humanos a fin de combatir todas las manifestaciones de delincuencia, sin importar actores, cómplices o circunstancias. Se trata de compromisos asumidos como parte de los Acuerdos de Paz, que para terminar de aclararse y consolidarse requerirían reformas a la Constitución.

El carácter civil de la seguridad exige la reconversión a fondo del Ejército, especialmente en cuanto a sus funciones en la seguridad externa y la defensa de la soberanía nacional. La seguridad bajo control civil se logrará plenamente con la legalización de funciones o aspectos tradicionalmente reservados a los militares, estableciendo unas normas muy claras en lo que se refiere a situaciones de excepción.

5. Participación democrática, tolerante y plural

La participación ciudadana, en condiciones de igualdad y pluralismo en los asuntos públicos, es un complemento indispensable a la responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos, justicia y seguridad ciudadana. La responsabilidad institucional y compartida entre las diferentes expresiones sociales; la creación de espacios de participación para grupos discriminados y vulnerables; el reconocimiento de la pluralidad y diversidad en la política, la economía, la cultura y los demás ámbitos de la vida social; y la incorporación de nuevos contenidos democráticos en la

vida pública son ideas expresadas en las propuestas de este Informe. Se realizan con la intención de profundizar la democracia, forjar mayor igualdad, conformar una Nación, y fiscalizar o auditar de forma más efectiva a las instituciones del Estado. Para lograr este propósito en el presente capítulo se sugiere la educación cívica y en derechos humanos como una de las principales estrategias.

Las categorías principales que se relacionan con estos principios son la cultura de paz, el diálogo, la resolución no violenta de los conflictos, la multiculturalidad y la interculturalidad, la concertación y la reconciliación. Su objetivo principal es la paz social. Después del prolongado conflicto armado interno, de una historia de violencia, confrontación social y política, de exclusión política, cultural y socioeconómica, este principio es altamente relevante.

En relación con las graves violaciones de los derechos humanos durante el conflicto armado y conforme lo establecen la práctica internacional y los Acuerdos de Paz, el resarcimiento y la reparación son derechos de reconocida relevancia. La reconciliación debe llevarse a cabo con base en el conocimiento de la verdad de lo sucedido; y el perdón, relacionado con la búsqueda de la justicia. El informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico y sus recomendaciones son la base moral más aceptada para lograrlo.

C. Políticas

Partiendo de los principios anteriores, y aprovechando las propuestas ya existentes, se formulan a continuación una serie de propuestas de políticas dirigidas a mejorar la seguridad y el respeto de los derechos humanos.

1. Modernización institucional

a) La Policía Nacional Civil

El combate al delito requiere la modernización y la coordinación de la PNC, del Organismo Judicial y del Ministerio Público. La policía debe ser vista por el ciudadano como un organismo responsable de la protección y de hacer cumplir la ley. Debe fomentar buenas relaciones con el público a quien sirve en todo momento, y especialmente a los sectores vulnerables. Por ello es un deber el establecimiento de canales de cooperación con comunidades locales, organizaciones no gubernamentales, los pueblos indígenas y las organizaciones de mujeres y otras entidades representativas de los ciudadanos.

Se debe reformar el marco normativo de la PNC, modificar el organigrama institucional, fortalecer el sistema de enseñanza, crear nuevos órganos de control, aumentar los niveles de exigencia para ingresar a la carrera policial, y aprobar ascensos y modificar los requisitos para ser oficiales superiores. Todo esto es absolutamente prioritario.

Una de las acciones más importantes para avanzar en este sentido es reformar y fortalecer la Academia de la PNC. Para comenzar, hay que establecer un Consejo Académico plural, integrado por ciudadanos notables y representantes de organizaciones de la sociedad civil comprometidas en el tema de la seguridad y la justicia. Este Consejo tendría por función realizar

una modernización del plan de estudios, el cuadro de catedráticos, las políticas educativas y la definición de un programa de fortalecimiento de la academia.

En este mismo sentido, deberán establecerse convenios con las universidades del país a efecto de formular dentro de la Academia, pero con el apoyo universitario, cursos de ascensos y especialidades policiales. La Academia debe reacondicionar sus capacidades para llegar a contar con 2,400 plazas por curso. Además habrá que constituir Equipos Pedagógicos Móviles cuya tarea será instruir y recalificar a todo el personal y proponer nuevos cursos para el 2008. Finalmente, las convocatorias para nuevos cursos deberán realizarse por los medios apropiados para contar con cinco aspirantes por plaza, por lo menos.

Esta estrategia debería contemplar también la dignificación del trabajo de policía. Para ello se requiere desarrollar diversas acciones tales como implementar un programa destinado a mejorar la calidad de vida de los agentes durante el servicio; mejorar sus salarios y sus seguros de vida, fortaleciendo el sistema de previsión social; poner en marcha un programa integral de salud mental; y reformular el régimen laboral para hacer efectivo el pago de horas extras.

Para alcanzar los estándares internacionales en la relación policía por habitantes –entre 5/8 por 1000– el despliegue policial requiere de 24,000 agentes más, de los cuales 20,000 podrían ser nuevos agentes y 4,000 podrían ser incorporados desde puestos de carácter administrativo. El incremento en el número de agentes debe ir junto con la dotación de medios apropiados para la realización de sus labores. Por ello, habría que poner en marcha un programa para la reparación del 100% de los vehículos, a la vez que se adquirieran otros, incluyendo aeronaves para labores de patrullaje, apoyo operacional y transporte de personal. La dotación de medios incluye la renovación de los sistemas de comunicaciones.

El incremento de la cantidad de personal, de su calidad y de su superioridad tecnológica se debe acompañar de un marco de controles capaz de detectar al menos el 50% de actos anómalos por parte del personal policial. Se requiere poner en marcha un programa que fortalezca la Oficina de Responsabilidad Profesional, implementar el nuevo reglamento disciplinario, modernizar y hacer confiable el sistema de recepción de denuncias.

A partir de 2004, todo el personal policial debería ser sometido a pruebas de polígrafo para verificar la probidad con la que desempeña sus labores. El Ministerio de Gobernación debiera crear la Inspectoría General facultada para realizar investigaciones que verifiquen la eficiencia, eficacia y legalidad de las acciones policiales. Previo a ello el Ministerio creará una comisión especial que investigue y recomiende un proceso de depuración del personal policial.

Finalmente, una de las políticas más importantes la constituye la profesionalización de las actividades de investigación criminal, debido al papel que tiene en la lucha contra el delito. La ley orgánica de la PNC establece que el Servicio de Investigación Criminal se encarga de "reunir los elementos de investigación útiles para dar base a la acusación en el proceso penal"[12], lo que reitera la importancia de mejorar la capa-

citación del personal y aumentar su número para cubrir todo el país. Es especialmente importante contar con personal de alto nivel técnico y profesional, bien remunerado, para contar con la capacidad de investigar el crimen organizado, incluyendo el narcotráfico. La creación de un Instituto de Ciencias Forenses, como institución autónoma, coadyuvaría con la Academia a elevar la calidad técnica de esta sección de la PNC y ayudaría a aportar elementos de prueba en los procesos judiciales. Se deben coordinar las acciones de investigación criminal que realiza la PNC y el Ministerio Público (véanse las próximas secciones) mediante un equipo conjunto responsable de determinar las pautas de coordinación y evaluación, concentrando en la PNC las actividades propiamente de investigación y en el Ministerio Público las de orientación de la investigación que requiere como insumo para cumplir con su papel de fiscalización. Todo ello requiere un aumento significativo del presupuesto destinado a la PNC.

b) Ministerio Público

La agenda de renovación del Ministerio Público es también múltiple. Requiere el fortalecimiento de las fiscalías y de la carrera fiscal, proceder a una depuración del personal y mejorar su capacitación, más el establecimiento de un sistema sólido de control de la gestión y de evaluación del desempeño. También se hace necesaria la reestructuración de las funciones de la Dirección de Investigación Criminal DICRI, tomando en cuenta la necesidad de reforzar a la PNC en esta materia, y la conveniencia de concentrar los esfuerzos del Ministerio Público en actividades de acusación, dándole prioridad a ciertos delitos de alto impacto, especialmente aquellos contra operadores del sistema de justicia. Estas reformas también requerirían un incremento significativo del presupuesto.

c) El Organismo Judicial

El Organismo Judicial debe coadyuvar a la eliminación de los obstáculos procesales: el amparo, el secreto de Estado y las reformas a la Ley del Organismo Judicial. Asimismo, hay que consolidar el sistema de la carrera judicial, neutralizando toda influencia sobre la evaluación del desempeño de jueces y magistrados y del papel de las instituciones encargadas –Supervisión General de Tribunales y Junta de Disciplina Judicial– apoyándose en el Consejo de la Carrera Judicial, entre otros aspectos. A los jueces debe asegurárseles las condiciones apropiadas para el ejercicio de su función, un seguro de vida y un entorno confiable. Cabe fortalecer la labor de la Unidad de Capacitación Institucional, y activar la Comisión de Combate a la Corrupción. El Presupuesto del Organismo Judicial también debería aumentarse significativamente.

d) Instituto de la Defensa Pública Penal y sistema penitenciario

Otra institución que demanda una modernización es el Instituto de la Defensa Pública Penal. En este caso atañe aumentar el presupuesto y acompañar ese incremento de unas mejoras en la supervisión de la labor de los litigantes externos y en la capacitación de sus recursos humanos.

El sistema penitenciario demanda una reforma a fondo. Para ello toca fortalecer las Comisiones establecidas en la ley del sistema penitenciario: La Comisión del Sistema Penitenciario debiera formular la política penitenciaria en 2004 y la Comisión Nacional de Salud Integral, Educación y Trabajo, debería establecer los programas que coadyuven a la rehabilitación de las personas privadas de su libertad para su reincorporación normal a la sociedad.

El Ministerio de Gobernación debe crear la Inspectoría del Sistema Penitenciario, con autonomía e independencia para recibir, monitorear y acompañar denuncias de actos delictivos realizados dentro de los centros penales. De forma inmediata se requerirá poner en marcha un plan de seguridad que sea capaz de acabar con el problema de las fugas y los motines y que proporcione condiciones de seguridad a los propios internos. Es preciso realizar un censo penitenciario inicial, y luego otros periódicamente, a efecto de conocer la realidad de la población reclusa.

e) Coordinación y fortalecimiento interinstitucional

i) Coordinación en materia de información y estudio de la delincuencia

Tener un buen conocimiento del fenómeno de la criminalidad es un primer paso para su combate porque puede propiciar más adecuadamente la participación ciudadana, que al comprender el problema, no lo reduce automáticamente a un mero acto de violencia. Vinculado a ello existe un objetivo importante, que es disponer de información en general, y estadística en particular. Un primer objetivo es contar con una unidad especializada en el procesamiento, análisis y difusión de datos estadísticos que permitan determinar patrones y tendencias criminales.

La Unidad Estadística del Sector Seguridad y Justicia debería promover la modernización de las unidades de recolección y procesamiento de datos de las instituciones del sector urbano correspondiente[13]. Esta Unidad Estadística debería colaborar estrechamente con el Instituto Nacional de Estadística (INE) y con la Instancia de Coordinación para la Modernización del Sector Justicia. El aporte del INE serviría para obtener datos demográficos, indicadores socioeconómicos y otros detalles relativos al consumo de drogas, asociados con las tendencias del fenómeno de la delincuencia, tal como se manifiesta en el ámbito de las comisarías en todo el país.

El Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil (AFPC) prevé la creación de la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información que puede complementar el esfuerzo en el tema de la información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común. Existe un proyecto de ley, presentado por la Comisión de Alto Nivel, del Ministerio de Gobernación en noviembre de 2002 que permitiría avanzar en este sentido.

El funcionamiento del Servicio de Información Policial (SIP) de la Policía Nacional Civil demanda una profunda reestructuración precisando su misión, ámbito de competencia, objetivos, funciones, estructura organizacional básica, límites, marcos de control democrático y un presupuestario acorde con las necesidades de información que la policía requiere. Para

ello debería derogarse la Orden General 07-01 del 16 de julio de 2001 que establece las Unidades Centrales de Información, orden que presenta propósitos confusos.

Para alcanzar una comprensión apropiada del fenómeno de la delincuencia deberá crearse un Programa Interdisciplinario de Estudios sobre Violencia, Delincuencia y Criminalidad, como resultado de una colaboración interinstitucional entre la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia, las Universidades del país y diversos centros de investigación privados. Esta es una labor importante para fortalecer la cultura cívica, única garantía de que la participación ciudadana en la búsqueda de seguridad se realizará con métodos civilizados.

ii) Participación ciudadana

En materia de coordinación y participación ciudadana es preciso el fortalecimiento del Consejo Asesor de Seguridad (CAS), que podría convertirse en el órgano fiscalizador, por parte de la sociedad civil, de la implementación de una estrategia de movilización de la población. Asimismo, las autoridades del sector deberían promover una agenda de trabajo en el tema de seguridad ciudadana que facilite el aporte de los ciudadanos integrantes del consejo.

iii) Órgano máximo de coordinación intergubernamental

Es necesario crear el Consejo Nacional de Seguridad (CNS), como órgano de máximo nivel de coordinación en materia de seguridad. El CNS propiciaría un espacio de coordinación intergubernamental y de planificación concertada. Asimismo se recomienda fortalecer el órgano de trabajo del Consejo Asesor de Seguridad, es decir, la Dirección de Planificación del Ministerio de Gobernación.[14]

La creación del Consejo de Seguridad Interior demanda la eliminación del actual Gabinete de Seguridad y Derechos Humanos que mantiene una ambigüedad entre las funciones de defensa nacional y otras de seguridad interna. Con su creación, el sistema de seguridad de Guatemala ganaría en coherencia para alcanzar sus objetivos en condiciones normales o de crisis, sin dejar de fortalecer la Instancia de Coordinación para la Modernización del Sector Justicia, como espacio de una amplitud institucional idónea para asegurar la estrategia aquí presentada.

Para desarrollar las funciones de lucha contra la violencia y la criminalidad, para la coordinación de máximo nivel en materia de seguridad y estimular la participación ciudadana es prioritaria la formulación de una política para combatir la criminalidad y sus causas, de largo plazo y que atienda a las causas inmediatas y profundas que han vuelto de Guatemala una sociedad insegura.

2. Regular el uso de armas y de la seguridad privada y fortalecer la capacidad para detectar las amenazas a la seguridad

a) El uso de armas

Se requiere una revisión radical de la legislación relativa al uso de armas y municiones actualmente en vigor y un reforzamiento de las instituciones encargadas de su control. El mayor problema en cuanto a criminalidad y en la prevención del delito en Guatemala es el fácil ac-

ceso a las armas[15] al que la Constitución de la República se refiere en el artículo 38 como un derecho ciudadano. Este artículo diferencia entre la tenencia –en el lugar de habitación– y la portación –fuera del hogar– reguladas por la ley. En el segundo caso el derecho no está definido pero sí reconocido en la Constitución.

La Ley de Armas y Municiones (Dto. 39-89) del Ministerio de Gobernación confunde esta distinción y de hecho amplía el derecho de los ciudadanos a tener y portar armas en vista del incremento de la criminalidad[16]. Una nueva iniciativa que se propone reformas a la mencionada ley se encuentra en el Congreso desde noviembre de 2001, pero no ha sido aprobada aún. Una nueva ley debe establecer con precisión no cuáles son las armas y municiones prohibidas –lista negativa– sino únicamente las permitidas –lista positiva– señalando el derecho de tenencia y de portación como casos de excepción bien calificados. El registro o control de este derecho debe pasar del Ministerio de la Defensa (DECAM) al Ministerio de Gobernación (DIGECAM). Además, correspondería regular lo relativo a explosivos, municiones ofensivas y fuegos pirotécnicos, cualquiera que sea su tecnología y alcances.

b) La compraventa de armas

Estrechamente ligado al tema anterior está el que atañe al mercado de armas y municiones que ha florecido en los últimos años y que debe ser objeto de la más estricta regulación. Existen en el país numerosas empresas o agencias que se mueven en un mercado libre de restricciones en la compraventa, importación y reparación de armas de fuego. Se propone como estrategia apropiada a las actuales circunstancias que todas las empresas existentes sean objeto de una inspección técnica a fin de que sólo sean autorizadas por el DIGECAM las que llenen los requisitos legales, tanto en lo que se refiere a su condición especial –armas autorizadas– como por su condición de empresas comerciales.

Algunos requisitos para obtener la autorización serían los de identificar con precisión técnica el tipo y categoría de armas y municiones del negocio, registro detallado de la ventas y de los compradores, ausencia de antecedentes penales de los propietarios o administradores, buen conocimiento de la normatividad existente, y disposición de aceptar en cualquier momento la supervisión del DIGECAM.

c) La seguridad privada

Un aspecto vinculado al punto anterior y al problema de la prevención del delito se refiere al tema de la seguridad privada. Aunque violenta el principio universal del deber del Estado de ofrecer seguridad, ocurre que en el mundo moderno ha aparecido exitosamente el negocio privado de la seguridad. En Guatemala se multiplican tales empresas al mismo tiempo que se debilita su regulación por parte del Estado[17]. Existen dos cuerpos jurídicos, el Decreto. 73-70, Ley de Policías Particulares, y el Decreto 19-79, Ley de Cuerpos de Seguridad de Entidades Bancarias. Ambas poseen una regulación general, incompleta y desactualizada, que establece que la seguridad privada está bajo el control de la PNC, para lo cual se creó, tres años más tarde, la Oficina de Entidades de Seguri-

dad Privada, con capacidades supervisoras endebles.

En la actualidad son varios los requisitos que una empresa debería llenar en cuanto a la calidad de sus agentes,[18] la variación de los servicios, la tecnología ultramoderna que cambia constantemente, los registros y controles que el Estado debe tener. Todo ello justifica la unificación legal y la promulgación de una nueva ley que regule de manera incluyente todo lo relativo a la creación y funcionamiento de empresas privadas de seguridad y, al mismo tiempo, la creación de una Dirección General de Seguridad Pública como instancia del Ministerio de Gobernación, al que le corresponde la gestión político administrativa. A la PNC le pertenece la organización y el funcionamiento de la parte operativa, el control y la fiscalización. Como las demás reformas y procesos de fortalecimiento institucional, esta requiere también de recursos adicionales.

3. Fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio de Gobernación y de la PNC para la prevención del delito

Para estimular acciones de carácter preventivo que surjan del Ministerio de Gobernación se debe crear de forma inmediata una dependencia especializada en ese enfoque: la Subdirección de Prevención del Delito. Esta unidad tendría a su cargo la planificación, la consolidación y la coordinación de un Plan de Vigilancia Preventiva por Cuadrantes, es decir, ejecutado en el ámbito de todas las Comisarías del país. La iniciativa podría apoyarse en cursos de formación/información para mandos y agentes especializados de la PNC, y debiera estar asociada a la información de la Unidad Estadística del Sector Justicia propuesta anteriormente. Un requisito para poner en marcha el Plan de Vigilancia Preventiva por Cuadrantes requiere que la PNC conozca con rigor técnico y factual las amenazas a la seguridad, vistas desde su sector de influencia, y las necesidades óptimas de su despliegue.[19]

Desde el punto de vista de la PNC, la prevención también requiere la mejora del sistema de recepción de denuncias y el establecimiento –con un alto grado de certeza y credibilidad– de tiempos mínimos para atender los reclamos de la ciudadanía. La estrategia supone que la PNC debe ser capaz de comunicar a la ciudadanía medidas para prevenir la comisión de ciertos actos ilícitos e informar sobre operaciones y medidas policiales exitosas en el control de la actividad delictiva. La Academia de la PNC, a su vez, debería implementar cursos sobre mediación y resolución de conflictos que indirectamente ayuden a prevenir desbordes de violencia.

a) El caso del narcotráfico

El problema del tráfico de estupefacientes prohibidos y dañinos requiere, por su creciente peligrosidad, una mención especial. No se trata sólo de la utilización del país como lugar de paso de cargamentos importantes sino el que se le utilice también como bodega de las drogas y como refugio físico de delincuentes y de sus cuantiosos recursos financieros.

Los efectos de esta realidad poco conocida son múltiples: incremento en el consumo local, existencia de bandas que compiten por el mercado y lavado de dinero.

Todo esto obliga a proponer una política integral del Estado para enfrentar las diversas dimensiones señaladas. No basta, en consecuencia, fortalecer y especializar las capacidades de la Policía y del Ministerio Publico para ocuparse de esta actividad, ya que la magnitud de las tareas obliga a contar con una decisión política del más alto nivel para combatir el narcotráfico, política que ha de reflejarse en un cuerpo técnico nacional de alta calidad profesional, con suficientes recursos financieros y tecnológicos, para que de manera coordinada con las instancias nacionales e internacionales pueda enfrentar con éxito esta realidad.

i) Atención integral a poblaciones en condición de riesgo y a minorías

La estrategia de prevención debe atender a cinco tipos de población que se encuentran en condición de riesgo: jóvenes, mujeres, inmigrantes, trabajadoras del sexo y drogodependientes.

ii) La prevención juvenil

Un Programa Integral de Prevención Juvenil debe desarrollar acciones en un amplio rango de temas y objetivos. Debe atender a la población escolar que se encuentra en condiciones de riesgo de deserción por circunstancias diversas, combatir el trabajo y la exploración infantil, desarrollar el deporte escolar para mejorar la calidad del tiempo libre.

Tres puntos centrales de este programa son el programa de atención a la juventud transgresora, la reforma de los centros de internamiento de menores, y la prestación de servicios de asesoría jurídica a los jóvenes inculpados de infringir la ley, a cargo del Instituto de la Defensa Pública Penal.

El Ministerio de Gobernación y la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia debieran administrar un Fondo para la Prevención del Delito para adjudicar recursos a los mejores proyectos de prevención primaria, secundaria y terciaria, de acuerdo a parámetros de prioridad fijados por ambas instituciones.

iii) Atención a violencia contra mujeres y niños

Un segundo programa debe estar dirigido hacia el problema de la violencia intrafamiliar, especialmente aquella que afecta a las mujeres. Para ello se contempla la ejecución de un programa preventivo en defensa de las mujeres, en el que se incluyan campañas de concientización en torno a este fenómeno.

Se requiere integrar a la currícula de las instituciones educativas los temas de la violencia intrafamiliar y contra las mujeres, que promueva la atención a las víctimas y la difusión del reglamento de la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres. Al igual que en otros temas, esta estrategia requiere la realización de los estudios que contribuyan a explicar las causas, las características y la magnitud de este complejo fenómeno. Para aquellos casos en que la violencia ya ha tenido lugar, se requiere implementar un programa de atención integral a las víctimas y castigo a los victimarios.

iv) Atención a migrantes

La atención a los migrantes significa, en primer lugar, ajustar los criterios en torno a

su criminalización, tomando en cuenta la complejidad del fenómeno, lo que requiere realizar una serie de estudios y atender a aquellos migrantes que se encuentren en situación de riesgo.

v) Atención a población travestí y a trabajadoras del sexo

La población travestí y las trabajadoras del sexo deberán también ser objeto de atención por el grado de abuso al que constantemente se les somete. Por ello, la PNC y el MP realizarán un programa que investigue los casos de asesinato contra los integrantes de este sector de la ciudadanía, al mismo tiempo que se integra a la currícula de las instituciones relacionadas con estos casos, los conocimientos relativos a la homofobia.

vi) Atención a jóvenes afectados por las drogas

Finalmente, el programa de prevención debe ejecutar, mediante procesos de concertación con otros actores de la sociedad, programas de atención, tratamiento y rehabilitación de los jóvenes afectados por el consumo de drogas, aumentando el número de instituciones públicas y privadas donde puedan ser tratados y rehabilitados, los presupuestos y la calidad de las mismas para que puedan tener resultados visibles.

4. Fortalecimiento de la función judicial y el acceso a la justicia

El tema del fortalecimiento y la reforma de la administración de la justicia es prioritario para lograr el respeto y la protección de los derechos. Las políticas propuestas se refieren sobre todo a reformas legales, la lucha contra la corrupción en la administración de la justicia, la policía, el sistema penitenciario y otras instancias. También hay claras referencias al aumento de la capacidad investigadora de la PNC.

a) Garantía de los derechos por la norma jurídica

Tanto la existencia de normas como su aplicación e interpretación, desde la perspectiva de ampliar cada vez más el ámbito de la libertad de acción de las personas y de la realización de sus derechos, caracterizan hoy el Estado de Derecho. Por otra parte, la estricta y absoluta subordinación de la administración del Estado a la ley, y la independencia e imparcialidad de la justicia aportan los elementos esenciales para garantizar los derechos humanos de los ciudadanos.

En realidad, las propuestas de los las diferentes instituciones suponen estas condiciones básicas para la garantía de los derechos humanos, pero la unidad intrínseca entre la demanda de derechos, su existencia como norma y la operatividad para su aplicación imparcial, no constituyen un elemento expresamente formulado en ellas. Por esta razón el compromiso de la garantía de los derechos por ley, la separación de poderes, la justicia imparcial y la lucha contra la impunidad reúne de forma más integral la garantía de su realización. En términos más concretos, existen una serie de proyectos de ley, o de propuestas de legislación referidos a la niñez, la mujer y los derechos de los pueblos indígenas, que son parte de la agenda legislativa dirigida a garantizar los derechos por medio de la norma jurídica.

b) Acceso a la justicia

En Guatemala hay consenso sobre la necesidad de llegar a un compromiso común en favor del acceso a la justicia para todos los ciudadanos. Por un lado, ese compromiso se plasma en la necesidad de extender territorialmente y de fortalecer institucionalmente la administración de justicia. Por otro lado, se debe garantizar un servicio de asistencia legal gratuita, particularmente si se toma en cuenta que una gran mayoría de la población guatemalteca no dispone de los recursos económicos mínimos para acceder a asistencia legal y servicios de justicia.

La posibilidad real de acceso a la justicia es un factor que contribuye a la conformación de una cultura de ejercicio de los derechos humanos mediante la resolución pacifica de los conflictos. Por el elevado índice de conflictos de naturaleza diversa y la flaqueza institucional para responder a la enorme demanda de servicios de justicia, debería existir un mayor compromiso, no sólo para el fortalecimiento de las instituciones, sino también para la creación de mecanismos de justicia y de resolución de conflictos no formales. Esos mecanismos permitirían descargar a la administración de justicia de un volumen de casos que aun siendo de menor importancia, si se dejan sin resolver podrían trascender en una espiral de violencia social.

Al ser el medio rural aquel en el que la cuestión del acceso a la justicia destaca mayores problemas, se hace necesaria la legitimación, por parte del Estado, de los sistemas de derecho indígena y de sus mecanismos tradicionales de resolución de conflictos, siempre que no entren en colisión con los principios fundamentales del ordenamiento nacional yde los derechos humanos.

c) Asegurar la igualdad formal ante la ley

El compromiso mayor para lograr un fundamento firme en favor de la igualdad ante la ley y el cese de prácticas institucionales y sociales discriminatorias, es el cumplimiento de la agenda legislativa de los Acuerdos de Paz, y la revisión de legislación que no está en conformidad con los estándares internacionales asumidos por el país. Este compromiso no estará completo sin una efectiva aplicación de la legislación existente y de los tratados internacionales en el ámbito social, laboral, ambiental y cultural de las relaciones interpersonales, y de las personas con las instituciones. Lo que se busca es el efectivo desarrollo del principio del Estado de Derecho.

En segundo término, la tipificación del delito de discriminación debe ser la base de la penalización de hechos que violan la igualdad esencial entre los seres humanos, y debe dar lugar a la creación de unos mecanismos y unas normas que garanticen un acceso fácil a la justicia a los grupos e individuos que tienden a ser víctimas de prácticas, situaciones o hechos discriminatorios.

A nivel de políticas, la difusión, el conocimiento y la aplicación de las normas en todos los ámbitos es una estrategia que debe ir acompañada de una institucionalidad fuerte para fiscalizar y defender los derechos laborales, económicos sociales y culturales. Así, el fortalecimiento del Ministerio de Trabajo servirá para garantizar que el empleo sea digno, sin discriminación; y el respeto efectivo de normas laborales, como se propone en el siguiente capítulo, es fundamental.

De manera análoga, aunque vaya más allá de contribuir a la igualdad jurídica, es preciso el fortalecimiento presupuestario, técnico y político de los Ministerios de Educación y Salud para asegurar una amplia cobertura de servicios de educación y salud de calidad, congruente con las características de multiculturalidad del país, como se propone en el Capítulo III sobre el Estado, y en el VI sobre políticas sociales.

En un sentido amplio, cabe tomar en cuenta que la pobreza constituye una negación de los derechos humanos, y requiere ser superada, aplicando la medida de la equidad y la no discriminación basada los derechos humanos. Estos derechos son elocuentes en cuanto a la universalidad e indivisibilidad, el fortalecimiento[20] y la transparencia, la rendición de cuentas y la participación.[21]

Dentro de las políticas de educación, los derechos humanos deben tomarse como derechos universales, inherentes e inalienables de las personas: El principio de equidad y el trato semejante en condiciones desiguales debe ser objeto de la educación y formar parte de los valores sociales transmitidos a las generaciones jóvenes. Ello debe combinarse con procesos de concertación, con amplia participación y representación de jóvenes, de manera que se logre que las normas culturales o informales incorporen crecientemente estos principios básicos como parte de la vida cotidiana.

d) Tutela efectiva de los derechos

La justicia no sólo debe ser accesible sino también efectiva en su labor de tutela de derechos e intereses legítimos. Para que ese compromiso sea firme debe existir un claro y firme compromiso, al más alto nivel político, en favor de la independencia, imparcialidad y fortaleza de la administración de justicia.

Los operadores de justicia deben contar con garantías de seguridad y protección en el desempeño de sus funciones, y deben actuar exentos de injerencias externas y amenazas. De igual modo deben promoverse políticas, no sólo de profesionalización sino también de dignificación, para que la sociedad y las demás autoridades del país reconozcan el estatus de aquellos y respeten su importante papel. Las garantías de protección deben hacerse extensivas a todos aquellos actores que intervienen en toda la cadena de la justicia, como sería el caso de los defensores de derechos humanos y de los sujetos procesales.

Las políticas de profesionalización de magistrados y operadores de justicia tienen su asiento en los programas de capacitación, que deben estar orientados no sólo hacia un mayor conocimiento de la técnica jurídica, sino hacia un mayor entendimiento de las leyes y normas del ordenamiento jurídico. Y ello, como parte de un todo integrado por los instrumentos internacionales ratificados por el país y la Constitución de la República. A la luz de ese entendimiento se debe promover una mayor sensibilidad para la plena vigencia jurídica en la aplicación directa de dichos instrumentos.

En espera de una pendiente articulación entre los sistemas de derecho ordinario y tradicional, los operadores de justicia deberán ir ganando una mayor sensibilidad también para el conocimiento y aplicación de los usos y costumbres de los pueblos

indígenas. Debe hacerse esto mediante la solicitud de oficio de peritajes culturales o antropológicos que permitan mejorar la aplicación de la justicia en contextos culturales diferentes al del Derecho estatal.

Una efectiva aplicación de la justicia no depende de las capacidades y los medios exclusivamente. Una administración de justicia más transparente en la realización de sus funciones, con controles y mecanismos de supervisión de los operadores de justicia, podrá tener una mayor incidencia en la calidad de los servicios prestados al ciudadano. La transparencia de la justicia facilitará la auditoria de su actuación por parte de la sociedad civil, sin que por ello esa supervisión se entienda como una injerencia o un juicio público a la justicia. Ambos principios, los de independencia y transparencia, deben actuar mutuamente sin anularse el uno al otro.

5. Acabar con la impunidad en todas sus expresiones y la creación de la CICIACS

Los altos índices de violencia contra los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad personal en relación con las bajas tasas de investigación y esclarecimiento por vía judicial de esas violaciones y delitos, son fuente de preocupación y alarma social. El compromiso de las instituciones del Estado con estos derechos humanos fundamentales debiera concretarse en un nivel adecuado de seguridad de las personas y en la desmilitarización de la seguridad pública, lo que en términos positivos se traduce en el fortalecimiento de la institucionalidad civil y de la administración de justicia. El resultado sería un visible debilitamiento de la impunidad. Este compromiso forma parte de la agenda de la paz y es apoyado por las propuestas de la sociedad civil.

La prevención del delito, así como la lucha contra y la investigación del mismo deben conducir a una mayor participación ciudadana, a niveles mayores de libertad, no hacia su creciente restricción en aras de la seguridad. En el medio rural, en el seno de la vida comunal, es posible que la colaboración ciudadana tenga efectos importantes para evitar factores criminógenos, o en el castigo de los culpables. La lucha contra el crimen en todas las instancias debe ir acompañada del adecuado respeto hacia las garantías penales y procesales, tanto por los miembros del Organismo Judicial y como por los del Ministerio Público.

De forma más amplia, la anterior noción es parte del avance hacia la eliminación de toda forma arbitraria del ejercicio del poder, hacia la desaparición de diversas formas de torturas, la erradicación de malos tratos y penas degradantes y humillantes, y la supresión de las ejecuciones extrajudiciales a través de su inmediata y exhaustiva investigación y sanción. Esto requiere medidas políticas que aumenten la efectividad de los mecanismos de control interno y externo de los cuerpos de seguridad, y una política de capacitación y entrenamiento de los esos cuerpos, que incluya en sus currícula el respeto a y la protección de los derechos humanos como línea transversal.

Las amenazas y ataques contra los defensores y las instituciones de los derechos humanos requieren políticas claras en el sentido de investigar, prevenir y castigar a los culpables, cuya actuación visible y pública reta a las autoridades a enfrentarla

con medidas de investigación efectivas ante su total impunidad. La creación de la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS) y su incondicional apoyo, sustentaría esta política como una medida concreta y efectiva.

La sociedad espera ávida la puesta en marcha de la iniciativa, que proviene de organizaciones de derechos humanos, de la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos y que ha sido apoyada por el Ejecutivo, por el Legislativo y por la comunidad internacional; de manera especial por las Naciones Unidas. Esta comisión deberá enfocar su acción hacia la identificación y denuncia de las estructuras del crimen organizado existentes, y la permisividad de algunas instituciones del Estado, para convertirse así en un vehículo poderoso contra la impunidad.

6. Promover una Cultura de Paz y un Proceso de Reconciliación Nacional

Los Acuerdos de Paz transmiten una concepción de la paz en su visión integral: como la consecución de una sociedad justa y equitativa en que los conflictos sean resueltos con medios legales y políticos y por vías no violentas; en la que las instituciones cumplan con su rol constitucional, y en la que el ciudadano participe en las decisiones que le afectan. La propuesta, que toma en cuenta estos marcos conceptuales, va dirigida al rescate del espíritu de renovación y cambio social de los Acuerdos de Paz.

El desarrollo de una cultura de paz, y el proceso de la reconciliación se refieren a distintos ámbitos y diversos actores; la propuesta sobre la cultura de paz impregna todas las esferas de la acción social y requiere un enfoque metodológico integral para la resolución de los conflictos de todo género y en todos los ámbitos.

La reconciliación, como un objetivo y un camino hacia la paz duradera después de años de conflicto armado interno, encuentra su instrumento más elaborado y puntual en las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico –CEH–, gran síntesis del consenso que refleja la mayoría de las propuestas.

Para crear las condiciones de una cultura de paz, concordia, respeto mutuo y derechos humanos es necesario, en primer lugar, impulsar políticas que apoyen unas medidas de concertación social a niveles nacional, departamental y comunal, por medio de la participación democrática en el desarrollo. En segundo término, se requiere crear un sistema de monitoreo y seguimiento de los compromisos pendientes de los Acuerdos de Paz en todos estos niveles, y por actores del Estado y de la sociedad civil. Finalmente, hay que promover programas de prevención y negociación de conflictos a nivel comuna, por la vía de mecanismos no formales de justicia y del derecho consuetudinario y autoridades e instituciones de los pueblos indígenas.

Por otra parte, para promover una sociedad basada en una cultura de paz y reconciliación, es necesario romper con las normas culturales autoritarias, excluyentes e intolerantes. Esto incluye asegurar a la población que las fuerzas armadas protegen el país exclusivamente contra enemigos externos, y que no interfieren en esferas civiles de la sociedad. Esta última fo-

menta una educación accesible a toda la población basada en valores de tolerancia y pluralismo, y construye nuevas relaciones de confianza entre el Estado y los ciudadanos.

Un proceso de reconciliación requiere impulsar las siguientes tareas:

a) Cumplir las recomendaciones de la CEH por medio de políticas que promocionen el conocimiento de la verdad histórica en los programas de educación, medios de comunicación y universidades;

b) Cumplir los compromisos pendientes de los Acuerdos de Paz referentes a la desmilitarización del Estado y de la sociedad, y la función del Ejército en una sociedad democrática;

c) Establecer programas de desarrollo comunal integral de las comunidades afectadas por el conflicto armado; y

d) Priorizar por parte del Estado el Programa Nacional de Resarcimiento de las víctimas del conflicto armado, apoyar política y financieramente los programas de exhumación, tomar medidas para la búsqueda de personas desaparecidas, proporcionar atención psicosocial y otras medidas que ayuden a los familiares de las víctimas en aspectos relacionados con los efectos de la violencia.

Notas

[1] Véase Gobierno de Guatemala (2003) p. 32ss.

[2] Estas propuestas y las que se formulan en la segunda parte de este capítulo se inspiran en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, que es uno de los Acuerdos de Paz más importantes en el tema de la seguridad y la democracia. Véase URL / Minugua (1997) pp. 221-231.

[3] Minugua (2001b) n. 82ss. Véase también Minugua (1999), Suplemento 2.

[4] Minugua (2003), p. 20.

[5] Grupo Consultivo, (2002).

[6] Minugua (2002a), p. 47.

[7] Propuesta presentada al Congreso por el diputado del FRG, Baudilio Hichos.

[8] Véase MINUGUA (2002)

[9] Procuraduría de los Derechos Humanos, COPREDEH, Mesa de DDHH, Justicia y Seguridad, y otras.

[10] Hay que mencionar también la Declaración de Viena y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que complementan el Convenio 169 de la OIT.

[11] Algunos de los desafíos que deben ser enfrentados para superar la inseguridad y la violencia son los siguientes: reformas estructurales en el modelo de desarrollo, equidad, mayores tasas de educación y mejores condiciones de salud, políticas para eliminar el racismo, valorar el papel de la mujer en un mundo que cambia y en general, tener una sociedad donde el desarrollo humano como desarrollo de libertad y oportunidades personales pueda tener lugar.

[12] Ley de la PNC, Dto. 11-97, citado en Minugua (2003) p. 13.

[13] Policía Nacional Civil, Organismo Judicial, Ministerio Público, Instituto de la Defensa Pública Penal, Migración y Sistema Penitenciario

[14] Véase IGEDEP (2002).

[15] Entre 1986 y 1998 la tasa de homicidios con arma de fuego creció de 57% a 77%. Véase Minugua (2002a), n. 109.

[16] La confusión entre tenencia y portación es el principal factor institucional en la proliferación de las armas de fuego. En los Considerandos de la ley se reconoce, frente al aumento de la inseguridad (que es reconocer que el

Estado es incapaz de garantizar la seguridad de personas y bienes) el derecho humano a disponer de armas de fuego para su propia seguridad. Véase MINUGUA (2002a), n. 50ss.

[17] Hacia Octubre de 2001 se encontraban registradas 90 empresas; de ellas, 63 estaban en trámite, y entre 25 y 50 funcionaban sin autorización alguna. Hay pues, más de 100 empresas de seguridad privada que actúan como cuerpos armados ilegales. Véase Minugua (2002d), n. 134ss.

[18] Hacia 2002 había 19,500 agentes legales y cerca de 45,000 ilegales. Las empresas son dirigidas en un 75% por ex militares y en un 25% por ex policías. Es evidente que la explosión de empresas de seguridad no ha reducido los índices de criminalidad. Al contrario, existen numerosos agentes involucrados en delitos y gravísimos crímenes como lo son los secuestros y los asaltos a bancos y transporte de valores, así como en robo de vehículos. Véase Minugua (2002d), n. 106ss.

[19] Las variables puramente delictivas, las sociodemográficas, las dinámicas socio-productivas, y también, las estadísticas delincuenciales.

[20] También se usa el anglicismo, empoderamiento, que se puede utilizar aun cuando no hay una traducción aceptable del adjetivo empowerment. De hecho, se les usa indistintamente.

[21] UNDP (2003). Estos temas se tratan en los capítulos III, sobre el Estado, V sobre el crecimiento con equidad, y VI sobre políticas sociales.

Capítulo V

Bases para un Crecimiento con Equidad

Capítulo V

Introducción

El impulso a un crecimiento con equidad requiere no sólo la ejecución de políticas económicas y sociales nacionales, sino también la puesta en práctica de acciones y políticas sectoriales y territoriales que tomen en cuenta dos aspectos importantes: el potencial y la diversidad de Guatemala, y las brechas socioeconómicas existentes, especialmente las que se observan entre el área urbana y rural.

El reconocer la existencia de esta brecha, así como la necesidad de que la economía crezca de tal modo que el ingreso de todos los guatemaltecos aumente y se favorezca el desarrollo humano, conduce a que, en una primera parte de este capítulo, se presente -sin pretensiones de ser exhaustivos- un análisis de las propuestas, —ya existentes en Guatemala—, para impulsar el crecimiento y la equidad. Ello sirve de base para identificar algunos de los grandes temas del debate acerca de las políticas y acciones que el Estado y la sociedad de Guatemala requieren apoyar para dar ese impulso al crecimiento con equidad.

Luego, en una segunda parte, se presenta un conjunto de recomendaciones de políticas que, partiendo de las propuestas, las amplía a la luz de la necesidad de ese crecimiento con equidad que promoverá el desarrollo humano. Se trata de propuestas que, junto con aquellas incluidas en el capítulo VI sobre políticas sociales, sirvieron como insumos para el debate en el seno de la Mesa Intersectorial de Diálogo de Desarrollo Económico y Social, y que se han beneficiado de las discusiones llevadas a cabo en esta instancia.

Propuestas sobre Economía y Desarrollo Rural

A.La variedad de propuestas

Las propuestas existentes pueden clasificarse en dos grupos, tomando en cuenta que buena parte de las mociones sobre desarrollo económico privilegian el impulso del crecimiento, mientras que numerosas propuestas sobre desarrollo rural también le dan atención al tema de la equidad, lo que reflejaría el hecho de que las brechas entre las áreas urbanas y rurales son de las mayores en Guatemala.

El conjunto de propuestas sobre desarrollo económico que se han tomado en cuenta incluyen propuestas de Gobierno (Matriz de Política Económica, Plan de Reactivación Económica y Estrategia de Reducción de la Pobreza), del sector privado (CACIF y AGEXPRONT), de organizaciones sociales y centros de investigación –(Sí Vamos por la Paz, Foro Guatemala, el Pacto Fiscal, CIEN, ASIES) y de organismos internacionales –(OIT, Banco Mundial y OIM) aunque en este último caso la proposición se halle incluida en la sección referida a la Política Social del Gobierno.

De las iniciativas consideradas a continuación, solamente dos de ellas se designan como plan de desarrollo económico (Sí Vamos por la Paz y CACIF), mientras que algunas son lineamientos de un plan de gobierno (CIEN, Matriz de Política Económica, ASIES). Existen propuestas sectoriales sobre empleo (OIT), migraciones (OIM), comercio exterior (AGEXPRONT), política fiscal (Pacto Fiscal), pobreza (Estrategia de reducción de la pobreza) y planes de reactivación económica

(Foro Guatemala, Plan de Reactivación Económica del Gobierno y la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal). Además, el Estudio sobre la Pobreza del Banco Mundial, aunque no es exclusivamente una propuesta, contiene algunas recomendaciones valiosas para afrontar el tema de pobreza.

Las propuestas de política de desarrollo rural que se analizan también incluyen las presentadas por el Gobierno (SEGEPLAN: 2002, Secretaría de Asuntos Agrarios: 2002); los empresarios organizados (AGEXPRONT: 2002; CACIF: 2000, Cámara del Agro y Consejo Empresarial: 2002); las coordinaciones de organizaciones sociales y de centros de investigación (CNOC[1], Plataforma Agraria para el Desarrollo Rural[2], y el IPES). El conjunto de propuestas sobre desarrollo económico y rural fue presentado partiendo de diferentes modelos de interpretación y análisis de la realidad pero en un contexto sociopolítico y económico común: el marco de los Acuerdos de Paz, la necesidad de superar la pobreza en la que viven tres cuartas partes de la población rural y la crisis provocada por el agotamiento de un modelo económico basado en la exportación de productos agropecuarios tradicionales[3].

B. Comparación de las propuestas

1.Los principios generales

Las iniciativas de desarrollo económico y de desarrollo rural analizadas son ricas en principios, y las mayores coincidencias se dan en los temas que se mencionan a continuación: la necesidad de una participación activa de la sociedad organizada; la solidaridad, que debe ser permanente; la sostenibilidad, que debe constituirse en uno de los ejes rectores del proceso productivo; la educación, la descentralización del Estado, la inversión y de la generación de fuentes de empleo.

También hay coincidencias en cuanto a la eficiencia —que debe atender a la pertinencia y a la calidad de las intervenciones—y a la competitividad, que no se contempla exclusivamente para el mercado externo, sino que debe aplicarse al mercado interno a fin de que la población tenga oportunidad de acceso a productos y servicios de buena calidad y a bajo costo.

Asimismo, se señala la necesidad del respeto a la propiedad privada y al Estado de Derecho, responsabilidades que explícitamente se manifiesta que deben ser asumidos por el Gobierno y los empresarios. En el primer caso, se requiere como base de la gobernabilidad; en el segundo, como base de la inversión y la producción.

2. El crecimiento

Entre las ponencias referidas al desarrollo económico existe un alto grado de coincidencias. Son notorios dos consensos generalizados dentro de los documentos aludidos: se consideran impostergables la elevación del crecimiento económico, y el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Aunque se reconoce, en general, que las altas tasas de interés y el valor alto del quetzal en relación con el dólar castigan la inversión y las exportaciones, no existen propuestas precisas para reducir las tasas de interés, aunque sí se plantean propuestas en materia de política cambiaria.

En particular, el tipo de cambio puede

servir como instrumento para frenar la inflación, en la medida en que abarata las importaciones; o puede usarse para estimular las exportaciones, en la medida que aumenta el valor de los quetzales obtenidos por cada dólar proveniente de la exportación. Una concepción muy difundida entre las mociones para el desarrollo económico (CACIF, CIEN, CSPF y Qonojel) es que el tipo de cambio debe ser neutro (que no beneficie o perjudique a las exportaciones o importaciones), lo cual, en la propuesta de AGEXPRONT implica que el tipo de cambio debe ajustarse de acuerdo con el diferencial inflacionario de Guatemala con respecto al exterior.

Como durante los últimos años la inflación en Guatemala ha sido mayor que en otros países, —Estados Unidos por ejemplo—, la propuesta implica cierta intervención del Banco de Guatemala en el mercado cambiario para asegurar su depreciación y compensar este mayor ritmo inflacionario nacional. Sin embargo, tal medida no parece compatible con la sugerencias de aquellos partidarios del tipo de cambio neutro, que creen que el Banco de Guatemala debe intervenir sólo para evitar movimientos bruscos en el valor de la divisa, mas nunca para afectar su tendencia.

Otra proposición del CACIF señala que, por el momento, debe mantenerse el tipo de cambio flexible, aunque en el futuro deba considerarse la posibilidad de cambiar hacia un tipo de cambio fijo o dolarización. Ello significaría que, a corto plazo, tendría que mantenerse una política fiscal y monetaria muy restrictiva a fin de evitar que la inflación de Guatemala fuese superior a la de los Estados Unidos. De lo contrario el tipo de cambio (fijo) estaría castigando cada vez más a las exportaciones, porque sus precios serían más altos que los precios de las exportaciones de otros países.

Siempre en relación con el crecimiento, las entidades del sector privado, AGEXPRONT y CACIF, plantean la necesidad de conducir una política selectiva de apoyo a ciertos sectores, incluyendo particularmente a la agroindustria, al sector forestal, al turismo, y a sector de vestuario y textiles. A esto se añade una propuesta de crear nuevos incentivos fiscales.

El apoyo a la imagen de los productos nacionales en el exterior, así como la promoción de Guatemala como un destino turístico atractivo, son unas políticas prioritarias, según sugieren varias iniciativas, especialmente la de ASIES, que encuentra en el desarrollo del turismo no sólo ventajas económicas sino también políticas y sociales.

Finalmente, entre las propuestas de desarrollo económico hay coincidencia en relación con la necesidad de avanzar en las negociaciones comerciales, —especialmente con Estados Unidos—, al mismo tiempo que se fortalecen las capacidades de negociación en materia de tratados comerciales.

3 . La competitividad

Existen algunas coincidencias sobre principios en lo que se refiere a la competitividad (Foro Guatemala, CSPF, AGEXPRONT, CIEN y CACIF) y a la visión de largo plazo de la política económica (AGEXPRONT, CIEN, Pacto Fiscal, Qonojel y Sí Vamos por la Paz). En la visión del CIEN y de las organizaciones empresariales se destaca la necesidad de contar con unas políticas que contribuyan

a construir condiciones favorables para la competitividad: una política macroeconómica estable; unas tasas de interés competitivas; la reducción de aranceles; la creación de incentivos fiscales; operar con flexibilidad laboral y un régimen de salarios por productividad; y poseer una adecuada política de comercio exterior.

Por supuesto, es preciso instaurar un clima empresarial favorable y fortalecer la pequeña y la mediana empresa. A lo anterior se agregan otras necesidades: la modernización del sistema financiero; la promoción de inversión en capital social; el estímulo a las inversiones y a las concesiones de grandes obras de infraestructura.

Aunque esta visión de la forma en que debe promoverse la competitividad no encuentra cuestionamientos en otras propuestas, muestra algunos vacíos. Primero, la dimensión territorial de la competitividad se menciona, mas no se refleja en políticas específicas para tomarla en cuenta. Esto se nota en las propuestas de carácter nacional aunque no en otras de carácter regional, como las de Tsuk Im Pop, que sí tiene una dimensión territorial.

Segundo, es notoria la falta de articulación entre el desarrollo del mercado interno y la promoción de las exportaciones. Ambas dimensiones del desarrollo son complementarias, y la competitividad se deriva también de un desarrollo productivo, equilibrado, entre las dinámicas económicas del mercado interno y su proyección hacia el exterior.

Tercero, falta un enfoque de los sistemas de producción y de la capacidad competitiva de diversos "clusters" que ya se han identificado como potenciales motores del crecimiento económico. Lo anterior está vinculado a la necesidad de un estudio más profundo de las condiciones intrínsecas que posee el país para promover diversos sectores de la economía en el marco de una geografía globalizada: el turismo, los productos dirigidos a los mercados étnicos, la incursión en los mercados con denominación de origen y de especialidad, la promoción del comercio exterior en mercados no tradicionales con alto crecimiento del consumo, entre otros.

Finalmente, hay un insuficiente desarrollo de las alianzas estratégicas, no sólo entre el sector empresarial y los pequeños productores, incluyendo a los campesinos, sino involucrando además al Estado, a las universidades, a los centros de investigación y a los comerciantes, los industriales y los financistas (clusters ampliados).

4.La equidad

El principio de justicia social es claramente asumido por las organizaciones de la sociedad civil, quienes además demandan una justicia tributaria que permita orientar la inversión y el gasto público de acuerdo con los compromisos del Pacto Fiscal. Otro principio destacado es la equidad, base para la no-exclusión de las acciones y beneficios del desarrollo. En general, existen coincidencias en torno a lo que se requiere para experimentar una mejora en el bienestar de la población: la necesidad de alcanzar un crecimiento económico elevado, que se torna insuficiente si no va acompañado por medidas que promuevan la equidad. No obstante, existen diferentes interpretaciones de lo que se entiende por equidad, ya que mientras las propuestas de organizaciones sociales y del gobierno entienden equidad como mejoras

en la distribución del ingreso, otras, asociadas con los sectores empresariales, lo identifican con la igualdad de oportunidades.[4]

Aunque en varias propuestas se incluye la equidad de género como un eje transversal, la formulación de propuestas concretas para superarla es limitada, con la excepción de la propuesta de la CNOC. Algo similar ocurre con el tema de la multiculturalidad, cuya incorporación como eje transversal se encuentra en las propuestas de las organizaciones sociales y centros de investigación. Estas instituciones reúnen a un fuerte porcentaje de indígenas, y han asumido la conciencia que el Estado guatemalteco debe ejecutar francamente políticas dirigidas a reconocer el derecho de cada pueblo a proyectar su desarrollo desde las coordenadas de su cultura, así como el derecho a luchar contra la exclusión derivada de la segregación racial. SEGEPLAN identifica claramente este eje, aunque no lo articula estructuralmente en el cuerpo de su propuesta. Por su parte, las propuestas del sector privado adolecen de una insuficiente consideración de la diversidad étnica y cultural del país y no consideran políticas específicas dirigidas a los grupos más desfavorecidos ni a las mujeres.

En general, no se vislumbra una concepción diferenciada del desarrollo, lo que significa que no se comprende que un supuesto de la realidad rural, en particular, es la desigualdad, lo cual implica diferentes velocidades en el desarrollo de cada región y aún en el ámbito local. Por ello, el mapa del desarrollo futuro debe construirse como un mosaico de complementariedades y de acciones diferenciadas para lograr los niveles mínimos necesarios para el despegue hacia una economía con mayores niveles de desarrollo humano.

Entre las propuestas sobre desarrollo económico, la reducción de la pobreza está afuera de muchas de ellas, a pesar de que dos iniciativas (la ERP del Gobierno y el estudio de pobreza del Banco Mundial) se refieren exclusivamente a este tema. La iniciativa de OIM propone potenciar el uso de las remesas, es decir, los recursos enviados por emigrantes guatemaltecos en el exterior a sus familiares en Guatemala para aumentar su efecto sobre la reducción de la pobreza. Pero cuando se observa el total de propuestas económicas, las coincidencias que se encuentran, en el tema de la reducción de la pobreza, se acercan al grado de coincidencias halladas en el tema del desarrollo de la infraestructura.

Por su parte, el Gobierno, las varias organizaciones sociales y un centro de investigación, en sus mociones sobre desarrollo rural, coinciden en que éste debe orientarse a superar las brechas existentes en términos de pobres y no pobres, lo que supone unas modificaciones institucionales y una adecuada redistribución del gasto público, en complemento con la inversión privada y las acciones de la sociedad civil.

El desarrollo rural significa también la superación del modelo que privilegia la mayor concentración de recursos, actividades productivas y servicios en las áreas urbanas. La AGEXPRONT plantea la incorporación de las áreas rurales al desarrollo por medio del comercio exterior, contribuyendo así a la disminución de la pobreza, pero no propone una política específica para reducirla. Lo anterior refleja la falta de una visión integral de acción contra la pobreza, que reúna tanto las políticas públicas —incluyendo las contempla-

das en el ERP, que se centran en el gasto público— como los procesos de transformación productiva, de generación de empleo, de participación y de descentralización.

5. La sostenibilidad ambiental

Todas las propuestas de desarrollo rural hacen referencia a la sostenibilidad ambiental, y la mayoría de ellas conciben la sostenibilidad como la base material para el desarrollo rural. Sin embargo, únicamente las propuestas de IPES y de la Plataforma Agraria incorporan la sostenibilidad ambiental como un criterio transversal, que debe permear todas las políticas públicas, mientras que tres propuestas (CNOC, Plataforma Agraria e IPES identifican la importancia del ordenamiento territorial como una estrategia base de planificación para el manejo sostenible de los recursos naturales y la sostenibilidad de los procesos productivos y del desarrollo en general.

Además de estos aspectos positivos en el plano conceptual, existen dos grandes puntos de encuentro. El primero reside en que la mayoría de propuestas llaman a priorizar el manejo sostenible de los recursos naturales para impulsar nuevos motores de desarrollo económico o fuentes de ingresos. Así, algunos sectores identifican la oportunidad que se abre para promover el desarrollo turístico, otros identifican el potencial para desarrollar el sector forestal, y otros más vinculan el manejo sostenible de los recursos al desarrollo de la agroindustria orientada no sólo a productos orgánicos sino a procesos productivos ambientalmente sostenibles.

Dentro de ese marco, CACIF y AGEXPRONT visualizan el manejo sostenible de los recursos naturales como un elemento que puede apuntalar los esfuerzos hacia la competitividad económica. Finalmente, las propuestas de CNOC, Plataforma Agraria e IPES coinciden en proponer el desarrollo de mercados de servicios ambientales como estrategia para generar ingresos para comunidades ubicadas en zonas productoras de agua.

Un segundo punto de encuentro se refiere a la necesidad de desarrollar la institucionalidad para conservar las fuentes de agua y reducir la contaminación hídrica. Unos lo piensan para mejorar la salud pública, otros, para asegurar el acceso al agua a los grupos en situación de pobreza; otros más, para garantizar el acceso continuo a un insumo básico para los procesos productivos. Finalmente, un tercer punto en el que coinciden la mayoría de propuestas es en la necesidad de invertir en saneamiento ambiental en el área rural como estrategia para mejorar la salud pública.

El escaso desarrollo que la mayoría de propuestas le otorga al tema de la sostenibilidad ambiental no permite visualizar divergencias explícitas. Sin embargo, se intuyen algunas posibles divergencias implícitas, en tanto unos sectores tienden a abordar ciertos temas y otros sectores a omitirlos por completo. Este es el caso de al menos dos temas. El primero es la descentralización del manejo de los recursos naturales como estrategia para beneficiar a los hogares de bajos ingresos. El segundo es la necesidad de mejorar el acceso a la tierra y asegurar su manejo adecuado en respuesta al valor cultural que muchos pueblos indígenas le otorgan a este recurso más allá de constituir un activo productivo.

Las propuestas de CNOC, Plataforma Agraria e IPES abogan, en ambos temas, por la necesidad de que los pueblos indígenas ejerzan su derecho de decidir para qué y cómo manejarán los recursos naturales dentro de los territorios que habitan. Las propuestas del sector gubernamental y de los empresarios organizados omiten estos temas.

6. El desarrollo rural y el acceso a la tierra

Las políticas para el desarrollo rural contenidas en las propuestas analizadas están orientadas a la proposición de nuevos motores del desarrollo rural, en sustitución de los tradicionales agropecuarios, e incluyen actividades no agropecuarias como el ecoturismo, las manufacturas, y la transformación de productos agrícolas y pecuarios. Se contempla la ejecución de diversas políticas para lograrlo, y se persigue dar un impulso a estas nueva actividades mediante el uso de la tecnología, el mejoramiento de los mercados agropecuarios, la ampliación de los servicios y de la infraestructura de apoyo a la producción —telecomunicaciones, carreteras, capacitación, electricidad— y una modernización del sistema financiero para facilitar el acceso al crédito.

También existen coincidencias en cuanto a la importancia de crear un clima favorable a la inversión, que incluya a la pequeña y a la mediana industria. Las condiciones básicas para lograrlo son: contar con una moderna legislación agraria y ambiental que facilite la ejecución de políticas ambientales; alcanzar, mediante la aplicación de tales políticas, los objetivos sociales de desarrollo, y promover la conservación y manejo de los recursos naturales a fin de generar mayores ingresos que incrementen el nivel de desarrollo humano de las poblaciones rurales.

Las propuestas de política que no tienen consenso son las relacionadas con la seguridad jurídica sobre la tierra, orientada a proteger los derechos indígenas, así como el acceso a la tierra por la vía de la expropiación. Ambos temas son parte de los problemas estructurales del área rural, y constituyen los ejes políticamente más sensibles. Específicamente, el principio de los derechos históricos de los indígenas en relación con la tierra, que plantea explícitamente la Plataforma Agraria, no es compartido por los empresarios ni por el Gobierno, a pesar de la aprobación del Convenio 169 –que sí lo plantea- por parte del Congreso de la República.

7. La movilización de recursos para impulsar el crecimiento con equidad

Los costos más importantes que se infieren de las diversas propuestas sobre desarrollo económico y rural están principalmente en el rubro de gasto social —educación y salud—, así como en infraestructura básica y productiva. En general, se contempla cubrir estos costos con un alza en la carga tributaria, propósito implícito en casi todas las propuestas, aunque también se esperaría un fuerte apoyo de la comunidad internacional en el caso de la propuesta del Gobierno.

Si bien las propuestas no especifican el monto de los recursos requeridos para impulsar las políticas y programas que se recomiendan, normalmente el Pacto Fiscal es tomado como referencia aceptada, con lo cual se infiere la necesidad de elevar la carga tributaria al 12%, sin especificar

cómo se alcanzará. Aunque varias propuestas se refieren a la urgencia de incrementar la carga tributaria, principalmente fortaleciendo la SAT y eliminando las exenciones y exoneraciones fiscales, al menos dos propuestas (CACIF y AGEXPRONT) también se inclinan por promover nuevos incentivos fiscales sin especificar las fuentes alternativas de financiamiento. Por su parte, CNOC plantea la necesidad de asegurar la justicia tributaria, lo cual puede interpretarse como la aplicación del principio de progresividad, es decir, el mayor pago proporcional de impuestos por parte de los que más ganan.

Las propuestas vinculadas al sector empresarial hacen ver que el crecimiento en la recaudación debe estar enmarcado en un crecimiento económico elevado, lo cual también puede redundar en una mejora en la recaudación tributaria. A su vez, varias propuestas consideran que el gasto público debe ser modificado por medio de reasignaciones hacia los sectores sociales y mediante el aumento de la eficiencia y eficacia del gasto público. Esto último se lograría con base en instrumentos que involucran mayor rendición de cuentas y evaluación ex ante y ex post de los programas públicos, como la implementación del Sistema Nacional de Inversión Públicas (SNIP)*, del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)** y de un sistema de indicadores de progresividad y productividad del gasto y de la inversión pública.

Existen ciertos acuerdos sobre contar con cuentas fiscales equilibradas, aunque ello se entiende de forma diferente de acuerdo a cada propuesta. Por ejemplo, el Pacto Fiscal y las propuestas de Sí Vamos por la Paz y de Qonojel, se refieren a que debe estar en alrededor del 1% del PIB, mientras que el Gobierno lo ubica en un rango entre el 1% y el 2%. El CIEN propone una política fiscal anticíclica, o sea contar con superávit fiscales en los períodos de alto crecimiento, y déficit en los períodos de contracción económica.[5] Por el lado de la inversión pública, las propuestas de desarrollo económico coinciden en la necesidad de alcanzar una inversión mayor al 4% del PIB, a la par de la implementación del SNIP.

8. El papel del Estado

Se encuentran coincidencias y divergencias en relación con el papel del Estado. La mayoría de las instituciones coinciden en destacar la función reguladora del Estado. Otra función importante en la que coincide la mayoría es la de asignarle al Estado el papel de promotor y orientador del desarrollo. Eso es un elemento esencial, ya que en parte por la ausencia y debilidad de ese Estado que se han incrementado las inequidades y exclusiones que hoy caracterizan al país y obstaculizan su desarrollo. De ahí que las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil planteen abiertamente las necesarias transformaciones institucionales para que el desarrollo rural que promueva el Estado sean acordes con las características socioculturales de la población.

Lo anterior hace resaltar algunas diferencias asociadas al vínculo entre la equidad y el papel del Estado en particular. Así, la propuesta de la CNOC le asigna al Estado un papel de enérgica intervención para posibilitar la reforma agraria integral, base de su estrategia. Asimismo, la Plataforma Agraria establece que para que el Estado

asuma la función social en el tema de la propiedad, deben darse reformas constitucionales. En contraste, el CIEN y las organizaciones empresariales visualizan un Estado pequeño con un papel primordialmente facilitador, al que se le asigna un papel menos importante en las propuestas de desarrollo rural. Lo que plantean estas instituciones es la necesidad de que el Estado cumpla con un papel promotor y regulador, pero no se refieren a la necesidad de que el Estado juegue un papel que intervenga en las reglas del mercado y en lo que se refiere a los derechos y obligaciones individuales, a fin de asegurar la generación de bienes públicos estratégicos tales como la conservación de la biodiversidad, la provisión de agua para el presente y el futuro, y la formación de una cultura social pro ambiental.

Una manifestación de la debilidad de las propuestas en materia de institucionalidad para el desarrollo es la insuficiencia en el análisis y en la proposición de mecanismos financieros para promover el desarrollo. Ello se aplica al tema del crédito para financiar la inversión privada en general.

Las altas tasas de interés representan un obstáculo —en ocasiones insuperable—, en la obtención de recursos que podrían dirigirse a las mayorías campesinas. Estas mayorías campesinas se ubican en los estratos informales de la economía y para esos grupos deben diseñarse unos sistemas adecuados a sus características culturales y a sus condiciones específicas de exclusión. Por ejemplo, deben definirse políticas de crédito dirigidas a las mujeres del ámbito rural y a las comunidades rurales organizadas.

El impulso al crecimiento con equidad

A. Principios generales

Del análisis de las diversas propuestas que se refieren al crecimiento económico y al desarrollo rural, y tomando en cuenta las Metas del Milenio en materia de pobreza extrema, así como los debates en la Mesa intersectorial sobre Desarrollo Económico, pueden distinguirse cuatro principios que sirven de marco para el conjunto de políticas y programas que deben implementarse.

Estos principios toman en cuenta que el impulso al crecimiento económico con equidad se justifica habida cuenta que el crecimiento de los ingresos no es un fin en sí, sino que constituye un medio para reducir la pobreza extrema e impulsar el desarrollo humano. También se reconoce que la equidad es un principio válido en sí mismo, además de ser un ingrediente que contribuye a la cohesión social, que requiere el crecimiento sostenible.

A esta necesidad de sostenibilidad social del crecimiento se agrega el imperativo de asegurar la sostenibilidad ambiental, así como el reconocimiento de que, en un contexto de globalización, el crecimiento tiene que basarse en una competitividad creciente con requisitos sistémicos y territoriales. Tales principios se elaboran en mayor detalle a continuación, tomando en cuenta los acuerdos ya existentes en esta materia en Guatemala.

1. El crecimiento económico como medio para impulsar el desarrollo humano

Cuando se habla del tema del crecimiento es preciso tomar como marco lo esta-

blecido en la Constitución (artículo 119, inciso a), en el sentido de que es obligación fundamental del Estado "Promover el desarrollo económico de la Nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza". En el inciso d) del mismo artículo se establece como obligación del Estado "Velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país, procurando el bienestar de la familia".

Además, se constituye la obligación del Estado de "formular y realizar las políticas que tiendan a crear y mantener condiciones cambiarias y crediticias favorables al desarrollo ordenado de la economía nacional" (artículo 132).

También conviene tomar en cuenta los artículos referidos a las relaciones internacionales del Estado, para favorecer la integración económica centroamericana y para establecer relaciones de cooperación para encontrar soluciones a sus problemas comunes y formular políticas conjuntas para favorecer el progreso de las naciones respectivas (artículos 150 y 151).

En el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el Gobierno asumió el compromiso de adoptar políticas tendientes a alcanzar un crecimiento sostenible del PIB a una tasa no menor del 6% anual, básicamente como un medio para disfrutar de una política social avanzada, sin especificar principios o compromisos adicionales sobre el tema.

En el Pacto Fiscal se plantea el crecimiento económico sostenido como un medio para darle sostenibilidad a las finanzas públicas, para generar un empleo que le permita a la población cubrir sus necesidades básicas, y para beneficiarse de una política social avanzada, como lo plantea el ASEA. Una forma de sintetizar lo anterior es definir, como principio, que es responsabilidad fundamental del Estado promover el crecimiento, el cual a su vez es un medio –y no un fin en sí mismo- para impulsar el desarrollo humano.

2. La base sistémica y territorial de la competitividad

No hay referencias directas en la Constitución ni en los Acuerdos de Paz a la competitividad. En el Pacto Fiscal se asocia el incremento de la competitividad, junto con la protección y estímulo del ahorro y de la inversión nacional y extranjera, con el crecimiento, aunque sin mayores detalles. Sin embargo, un principio básico, asumido por las propuestas que se plantean con relación a este tema, es que la competitividad tiene una base sistémica.

Existe un creciente consenso acerca de que la competitividad no depende sólo de la eficiencia o de las capacidades de las empresas individuales, sino también del entorno en el cual se encuentran las empresas, lo cual incluye desde los recursos humanos, la infraestructura, los servicios de apoyo y la seguridad, hasta los arreglos institucionales que inciden en la administración de justicia, las relaciones obrero-patronales y la capacidad de cooperar y llegar a acuerdos. Por lo tanto se requiere una visión amplia del impulso de la competitividad, en el sentido de que para ello es necesaria la conjunción de la acción de múltiples actores, y en el contexto de una base territorial claramente definida.

La experiencia internacional muestra que la aptitud de mantener un desarrollo económico permanente, conservando la capa-

cidad competitiva, depende de la posibilidad de la creación de un entorno territorial innovador, donde las redes de proveedores y clientes, servicios a la producción, y recursos humanos, —en razón de sus relaciones de proximidad y confianza, y de sus intereses comunes en torno al desarrollo—, cooperan para reducir la incertidumbre y los costos de transacción y de la innovación. Esta es la vía para la construcción de una nueva forma de competitividad: la competitividad sistémica del lugar.[6]

El territorio se vuelve entonces no solamente una fuente de estímulos para localizar inversiones, sino para generar recursos estratégicos que son la base de la competitividad de las empresas. Constituye un entorno que produce y mantiene las ventajas competitivas propias, que consisten en conocimiento, capacidad de aprendizaje colectivo, potencial endógeno y capital social.

Estos entornos territoriales innovadores incluyen el sistema de empresas, instituciones, actores económicos y sociales, en el que las empresas toman las decisiones de inversión, y dentro de ese contexto. El capital social, construido a partir de la cooperación, o específicamente, de una alianza estratégica entre la administración pública (nacional y local) y la sociedad civil organizada, es la base para la formación del capital territorial competitivo y de los entornos innovadores.

Un primer reconocimiento de la importancia de la dimensión territorial en la competitividad se encuentra en la legislación sobre descentralización y Consejos de Desarrollo aprobada en el 2003, puesto que favorece la formulación e implementación de políticas territoriales que pueden contribuir a la competitividad.

3. La equidad

La equidad es el tercer principio y, a su vez, objetivo de la presente propuesta. Las desigualdades económicas y sociales entre diversos grupos sociales, incluyendo a pobres y ricos, indígenas y no indígenas, áreas rurales y urbanas, hombres y mujeres, son notables y están bien documentadas.[7]

La equidad también tiene que concebirse como un condicionante fundamental de la seguridad y de la cohesión nacional. En la medida que continúen prevaleciendo las grandes desigualdades que han caracterizado la historia de Guatemala, será muy difícil convertir a Guatemala en un país competitivo y dinámico. La Constitución recoge este principio de diferentes formas. Por una parte, destaca los derechos sociales, a los cuales les dedica un capítulo entero (II) y, por otra, resalta dentro de éstos y como parte del régimen económico y social, la obligación del Estado de "Impedir el funcionamiento de prácticas excesivas que conduzcan a la concentración de bienes y medios de producción en detrimento de la colectividad"(Artículo 119, h).

A su vez, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria está orientado principalmente a combatir la pobreza, la discriminación y la marginación, como se infiere claramente de sus considerandos y de las diversas propuestas que desarrolla posteriormente. Las cuatro partes que contiene —democratización y desarrollo participativo, desarrollo social, situación agraria y desarrollo rural, y modernización de la administración pública— se muestran orientadas a favorecer una mejor distribución de los frutos del crecimiento económico.

La Constitución también incluye dentro del Artículo 119 la obligación del Estado de impulsar activamente programas de desarrollo rural. Además, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria le dedica un amplio apartado al tema, cubriendo propuestas en materia de participación, acceso a la tierra y a recursos productivos, estructuras de apoyo, organización productiva de la población rural, marco legal y seguridad jurídica, registro de la propiedad inmueble y catastro, protección laboral, protección ambiental y recursos.

El ASESA también destaca las propuestas sobre el empleo mediante una combinación de acciones que incluyen la concertación para dar lugar a inversiones que generan empleo, la capacitación laboral, una legislación laboral tutelar y un fortalecimiento de la capacidad de inspección y de concertación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Por su parte, el Pacto Fiscal establece como objetivo fundamental del Estado procurar el bienestar del ser humano mediante el crecimiento económico y el desarrollo social, afirmando que, para que el bienestar sea sostenible debe sustentarse, entre otras cosas, en la distribución equitativa del ingreso. Además, tanto el ASESA como el Pacto Fiscal asumen el compromiso de asegurar que el sistema tributario sea globalmente progresivo, es decir, "que la carga tributaria promedio (relación ingresos tributarios netos/PIB corriente) aumente en la medida en que el ingreso de los contribuyentes sea mayor".[8]

4. La sostenibilidad ambiental

La Constitución indica claramente que es obligación del Estado "Adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma eficiente" (Artículo 118, inciso c). En el Artículo 97 se recomienda prevenir la contaminación del ambiente y mantener el equilibrio ecológico, evitando la depredación de los recursos naturales; en el 126 se declara de urgencia nacional e interés social la reforestación del país y la conservación de los bosques. En el Acuerdo sobre Aspectos Socieconómicos y Situación Agraria se destaca la diversidad biogenética y forestal del país y se define el desarrollo sostenible como "un proceso de cambio en la vida del ser humano, por medio del crecimiento económico con equidad social y métodos de producción y patrones de consumo que sustenten el equilibrio ecológico". Se llama la atención a que este proceso implica respeto a la diversidad étnica y cultural, y otorga garantías a la calidad de vida de las generaciones futuras. Lo anterior permite identificar con claridad a la sostenibilidad como un principio que es parte del concepto mismo de desarrollo humano.

B. Políticas e instituciones

A continuación se presenta la propuesta de unas políticas para impulsar el crecimiento con equidad, a manera de base para estimular un debate y eventuales acuerdos sobre las políticas que Guatemala requiere. En particular, las políticas que se proponen toman en cuenta los principales principios generales que las animan, y que se refieren al crecimiento, la competitividad, la equidad y la sostenibilidad ambiental. En relación con la implementación de las propuestas cabe tomar en cuenta su dimensión institucional, es decir, las normas formales (legales, que dependen de la capaci-

dad de sanción del Estado) e informales (culturales, dependientes de convenciones, reglas morales y normas sociales, que dependen de la presión o control social) que determinan si estas políticas pueden dar lugar a incentivos que efectivamente promuevan un crecimiento con equidad.[9]

En general, en la medida en que se creen o desarrollen normas formales e informales que garanticen derechos y obligaciones bien definidos, concertados y aplicables de manera equitativa para amplios sectores de la población, -incluyendo el derecho a la propiedad-, habrá una mayor probabilidad de que las políticas sugeridas tengan éxito. Esto se aplica especialmente a las instituciones que regulan el acceso y uso de recursos que pueden generar riqueza, como el capital, la mano de obra, la tierra y los recursos naturales, además de ciertos servicios básicos, como la educación. Si los arreglos institucionales favorecen un acceso amplio y seguro a estos recursos, habrá mayores posibilidades de que las políticas macroeconómicas, sectoriales y territoriales tengan éxito en promover el crecimiento con equidad.[10]

Asegurar que los cambios institucionales, especialmente los cambios informales emanados de la sociedad, se orienten en esta dirección dependerá de la interacción y capacidad de negociar y de llegar a acuerdos entre todos los sectores, con base en una adecuada capacidad organizativa y propositiva de todos, especialmente de aquéllos que hasta ahora han sido excluidos. Esta labor social y política contribuirá a una convergencia entre cambios institucionales informales y cambios institucionales formales, resultantes de cambios de la legislación y asociados al papel del Estado.

I. El impulso del crecimiento

1.Antecedentes

A pesar de que en Guatemala se ha alcanzado una estabilidad macroeconómica, reflejada en una inflación baja y en un déficit fiscal reducido, el crecimiento económico se ha estancado, y la brecha externa continúa aumentando como resultado de la reducción de las exportaciones y del aumento significativo de las importaciones.. Superar esta situación requiere: a) asegurar la estabilidad macroeconómica, garantizando al mismo tiempo un tipo de cambio competitivo; b) establecer una economía exportadora que garantice el crecimiento de las exportaciones como base principal del crecimiento económico; c) generar confianza para estimular las inversiones, y d) impulsar el desarrollo de nuevos motores de crecimiento como fundamento de un aumento creciente de la producción y de las exportaciones, y con base en una visión territorial del desarrollo. A continuación se identifican las políticas para cumplir con estos propósitos.

2.Estabilidad con tipo de cambio competitivo y Pacto Fiscal

Los ingresos de las personas son un medio para favorecer el desarrollo humano, y la inversión y las exportaciones son las bases del crecimiento de los ingresos, pero en los últimos años las altas tasas de interés han obstaculizado la inversión, y el valor alto del quetzal en relación con el dólar ha castigado las exportaciones[11]. Ambos problemas requieren soluciones, que están vinculadas. Dado que el mercado interno tan pequeño de Guatemala no permite ser

la única base de un crecimiento alto y sostenido, el desarrollo de las exportaciones se vuelve indispensable para asegurar este crecimiento. Lo que ha ocurrido es que mientras el tipo de cambio (nominal) ha permanecido más o menos constante en los últimos años, en torno a 7.7 quetzales por dólar, la inflación en Guatemala ha sido mayor que la de otros países.[12]

Lo anterior ha encarecido las exportaciones y abaratado las importaciones. Existen dos formas de evitar este fenómeno: uno es asegurar que la inflación de Guatemala sea equivalente a la del exterior (en torno al 2% en los Estados Unidos), pero ello no parece factible a corto plazo, especialmente en un contexto internacional de deflación. La otra indica que, si la inflación en Guatemala continúa siendo mayor que en el exterior –como ocurre actualmente-, hay que administrar el tipo de cambio de manera que se deprecie para compensar esta diferencia. Por ejemplo, si la inflación en Guatemala fuera del 7% y la de Estados Unidos del 2%, el quetzal tendría que depreciarse en un 5% para no castigar las exportaciones. Se justifica esta política como forma de asegurar un tipo de cambio neutral.[13]

Sin embargo, es difícil evitar que el tipo de cambio real continúe apreciándose como hasta ahora, sobre todo si el conjunto de condiciones macroeconómicas no lo respaldan. En primer lugar, si el déficit fiscal se financia con endeudamiento interno, por medio de bonos que el Ministerio de Finanzas vende a los bancos, a entidades descentralizadas o al público, se reduce el monto de recursos disponible para la inversión privada y, debido a una mayor escasez de financiamiento, se estimula un alza de la tasa de interés. Aparte de que ello no favorece la inversión productiva, también atrae capital financiero del exterior, aumentando la cantidad de divisas en el país, y contribuyendo a que se mantenga el alto valor del quetzal en relación con el dólar, aun cuando la inflación sea mayor en Guatemala que en los Estados Unidos. En segundo término, aun cuando no se estimule el aumento de las tasas de interés, el ingreso de capitales asociados al lavado de dólares también puede contribuir a un alto valor del quetzal frente al dólar.

Lo anterior justifica dos orientaciones de política para contribuir a que se mantenga un tipo de cambio que no castiga a las exportaciones. Primero, debe reducirse el déficit fiscal (especialmente si se financia con endeudamiento interno) a alrededor del 1% del PIB, como se acordó en el Pacto Fiscal. Al no ser necesario financiar una alta proporción del gasto público con la venta de bonos en el país, se favorecerá el establecimiento de tasas de interés menores; o, cuando menos, no habrá una presión fuerte para que aumenten. Esto deberá complementarse con otros mecanismos para financiar las inversiones — como se propone más adelante, mediante un Fondo Mixto para inversiones pioneras— que favorezcan unas tasas más bajas para ejecutar proyectos productivos. La menor tasa de interés no sólo no estimulará más la entrada de capitales externos de corto plazo, sino que además favorecerá la inversión productiva en vez de la inversión en papeles del Gobierno. Al atraer menos capitales del exterior, habrá una menor oferta de divisas, con lo cual el valor del quetzal en relación con el dólar tenderá a no subir.

Lo anterior tendría que complementarse con una segunda orientación de políti-

ca: aumentar el riesgo para aquellos que traen capitales de dudosa procedencia,[14] agregando otras acciones dirigidas a reducir la disponibilidad de dólares en la economía.[15] Se trata de un desafío político y no solo técnico. El aumento del riesgo debe ser parte de un combate decidido en contra del narcotráfico, que incluya un conjunto integral de medidas para enfrentarlo, entre las cuales los mayores controles de capitales de origen dudoso serían solamente uno (véase el capítulo IV sobre seguridad, justicia y derechos humanos).

Tocaría fortalecer la Superintendencia de Bancos y el Ministerio Público, y en especial, sus respectivas unidades de combate al lavado de dinero. Otra medida sería la de fortalecer el combate a la evasión tributaria mediante controles cruzados entre compras y pago de impuestos. En la medida que Guatemala sea aceptada por GAFI (conocido en inglés como "Financial Action Task Force") nuevamente, cabría fortalecer mecanismos de cooperación internacional e implementar las prácticas sugeridas por la OECD en materia de lavado de dinero.[16]

Ahora bien, en materia de política fiscal no basta con asegurar un déficit fiscal reducido, en torno al 1% del PIB.[17] También es absolutamente prioritario aumentar la carga tributaria para financiar el aumento del gasto que requiere la promoción del desarrollo humano, así como compensar la reducción de ingresos resultante de la entrada en vigencia del TLC con los Estados Unidos, que implicaría una disminución de recursos que en el pasado se obtuvieron de la aplicación de aranceles y que, con el establecimiento del libre comercio, dejarían de obtenerse.

Frente a lo anterior, se sugieren tres acciones para aumentar la carga tributaria. La primera, y en congruencia con lo establecido en el Pacto Fiscal, se refiere a la eliminación de todas las exenciones y exoneraciones que no estén incluidas en la Constitución. Ello debiera asegurar más del 1% del PIB en ingresos tributarios adicionales.[18] Segundo, y con el fin de cumplir con el doble objetivo de aumentar la carga tributaria y de promover la progresividad global de la tributación —es decir, que quien más gane pague proporcionalmente más impuestos—, tal como quedó establecido en los Acuerdos de Paz y en el Pacto Fiscal, se propone una reforma integral del sistema de tributación directa, que incluiría al Impuesto sobre la Renta, al IEMA, el IUSI y un impuesto progresivo a la herencia de bienes inmuebles.[19]

Además de contribuir al aumento de la carga tributaria, se buscaría que creciera la proporción de la carga tributaria que corresponde a impuestos directos. Como parte de esta reforma se podría eliminar el IEMA, pero una vez hubiera sido comprobada que el nuevo sistema de tributación directa contribuye efectivamente a aumentar la carga tributaria.

En tercer lugar, habría que fortalecer la SAT mediante la implementación de la cuenta corriente tributaria y el refuerzo efectivo de la unidad de contribuyentes especiales, y aumentar la coordinación entre SAT, MP, PNC y OJ para combatir la evasión tributaria, el contrabando y la defraudación aduanera.

La eliminación de exenciones y exoneraciones, la reforma de la tributación directa y otras medidas, incluyendo un fortalecimiento gradual de la capacidad de re-

caudación, deberían estar dirigidas a alcanzar una meta de carga tributaria de entre 13.5 y 15%.

En general, habría que retomar el Pacto Fiscal, y reforzar los mecanismos que contribuyan a la mayor transparencia del gasto público, incluyendo el fortalecimiento y el efectivo acceso público al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y la incorporación de los fondos sociales y de las finanzas municipales al SIAF. En lo que corresponde a la orientación del gasto, cabría consolidar el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) como instrumento para la toma de decisiones sobre la inversión pública, para que con base en indicadores de gestión y de progresividad del gasto, se beneficiara a los más pobres. Como parte del impulso a la transparencia también debería fortalecerse el sistema nacional de estadística, aumentando significativamente el presupuesto para el Instituto Nacional de Estadística y dándole autonomía.

A lo anterior se agrega la posibilidad de la reasignación del gasto público, reorientándolo a sectores prioritarios según las orientaciones de los Acuerdos de Paz en esta materia, y reduciendo el gasto militar para liberar recursos destinados a los sectores prioritarios. Esta reasignación del gasto debiera asegurar un aumento de recursos, para ser reasignados, equivalente al 1% del PIB. Otras medidas en el ámbito tributario que debieran contemplarse incluyen cambios en el régimen de tasa cero del IVA, sustituyéndolo por uno de exención. Además, habría que continuar con el fortalecimiento gerencial y técnico de las finanzas municipales, incluyendo la aprobación de un nuevo Código Tributario Municipal.[19]

Finalmente, y para asegurar que la depreciación del tipo de cambio no estimule la inflación, convendría combatirla tomando en cuenta sus orígenes. Primero, habría que reducir o eliminar el déficit cuasi fiscal resultante de operaciones de salvataje de bancos o, cuando esto sea inevitable, cabría cubrir estos costos con recursos fiscales, y no mediante un aumento del crédito del Banco de Guatemala. Lo mismo se aplica a otras fuentes del déficit cuasifiscal.[20]

Segundo, cabría ponerle un límite al financiamiento del déficit fiscal mediante recursos extraordinarios depositados por el Estado en el Banco de Guatemala. Tercero, en la medida que se logre desestimular el ingreso de capitales de origen dudoso, también se evitarían presiones inflacionarias que surgen de la conversión de estas divisas a quetzales.[21]

3.La generación de confianza

Una condición básica, aunque no suficiente, para que las diversas políticas den lugar a un aumento de las inversiones y de las exportaciones consiste en crear un clima de confianza, que reduzca los riesgos y la incertidumbre asociados a cambios políticos y del panorama macroeconómico. Crear este clima de confianza requiere de acuerdos básicos sobre la orientación del desarrollo del país. Además de ello, convendría desencadenar un proceso de inversión privada nacional, orientado a la reactivación económica, que pudiera ser seguido por inversiones externas, mediante una serie de acciones o políticas que dieran lugar a expectativas favorables y a lo que en otras latitudes se califica como un "clima de negocios" favorable. Las polí-

ticas o acciones que simultáneamente generarían confianza y que son acordes con los principios y compromisos de esta propuesta podrían incluir:

a) Realizar un número limitado de concesiones importantes que incluyan puertos, aeropuertos y carreteras, complementadas por proyectos de inversión pública; [22]

b) Estimular la construcción de vivienda popular mediante:

i. la canalización de subsidios cubiertos por recursos del presupuesto;

ii. el establecimiento de mecanismos financieros innovadores que permitan crear instrumentos financieros que contribuyan a ampliar el plazo de los créditos, mejorar las garantías y movilizar recursos adicionales para financiar la vivienda;

iii. el impulso de una reforma institucional del sector de la vivienda, asegurando que el Estado cuente con la estructura organizativa y normativa que le permitan implementar adecuadamente una política integral de vivienda.[23]

c) asegurar la efectiva implementación de las nuevas leyes de reforma financiera con el objeto de reducir los riesgos asociados a las debilidades del sistema financiero;

d) iniciar una negociación entre autoridades gubernamentales nacionales y locales con representantes del sector privado, especialmente el financiero, para definir las características de un Fondo Mixto para Inversiones Pioneras que otorgaría créditos basándose en criterios territoriales y tecnológicos (véase la sección 3 de la Parte IV de este capítulo, sobre Políticas para impulsar las innovaciones y el desarrollo tecnológico);

e) promover una nueva imagen de Guatemala en el exterior, articulándola con una mayor seguridad (véase el capítulo IV) y con la oferta de bienes y servicios, especialmente turismo, y fortalecer el papel del gobierno en el impulso de redes de cooperación e instancias de fomento al comercio exterior;

f) asegurar la creación de un mercado centroamericano unificado, no sólo mediante el libre comercio sino también mediante la homogeneización efectiva de normas, contribuyendo así a mantener la preferencia comercial intra centroamericana, con vistas a favorecer especialmente las exportaciones de las pequeñas y medianas empresas;

g) implementar mecanismos efectivos para favorecer la transparencia (facilitar el acceso de organizaciones nacionales y locales de la sociedad civil al SIAF al tiempo que se amplía su cobertura, por ejemplo), combatir la corrupción y asegurar el castigo de los corruptos y de los evasores de impuestos.

4. La política de comercio exterior

La culminación de la negociación y la consiguiente implementación del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con los Estados Unidos debe ser la prioridad de la política de comercio exterior. Se trata de un proceso en marcha que regirá la mayor parte de las relaciones económicas de Guatemala con los Estados Unidos, principal socio comercial del país. Implica

cambios en una serie de políticas, siendo la política comercial la vía mediante la cual se reflejan los cambios de estas políticas. Por ejemplo, el acuerdo que se alcance sobre el comercio de productos agrícolas será uno de los principales condicionantes de cualquier política de desarrollo rural en el futuro.

Las negociaciones de un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica dieron inicio en la primera ronda de negociaciones en San José de Costa Rica a finales de enero de 2003, y se espera que concluyan en una novena ronda de negociaciones para que tentativamente el tratado se apruebe en el primer semestre de 2004 y pudiera entrar en vigencia a finales de ese año.

A la luz de las negociaciones realizadas, y tomando en cuenta las experiencias de otros países como Chile, los temas de negociación del TLC serían los siguientes:

ii) Acceso a mercados: apertura al comercio de bienes (en el caso del TLC con Chile esto involucró la apertura del 87% de los montos de los productos exportados por Chile de forma inmediata y el 4.7% de los productos hasta un plazo máximo de 12 años).

iii) Apertura del comercio de servicios: financieros, seguros, turismo, transporte y servicios profesionales.

iv) Normativa laboral: adecuación de las normas laborales de acuerdo con los convenios internacionales de la OIT, especialmente en lo que se refiere a libertad sindical, negociación colectiva, trabajos forzosos, trabajo infantil y condiciones de trabajo aceptables relativas a salarios mínimos, horas de trabajo, seguridad y salud ocupacional.

v) Normativa ambiental: mecanismos para preservar el medio ambiente y no debilitar la legislación como un medio para atraer la inversión extranjera.

vi) Comercio electrónico: facilitar el intercambio de bienes y servicios a través de Internet.

vii) Inversión: establecimiento de reglas para reducir o eliminar barreras a la inversión extranjera y tratamiento de los inversionistas equiparable al del tratamiento a los nacionales.

viii) Propiedad intelectual: favorecer acciones para asegurar el respeto a los derechos de propiedad de conformidad con lo establecido por la OMC.

ix) Sector público: establecer el acceso a ser oferente en las licitaciones promovidas por el sector público.

x) Otros: además se tiene previsto establecer acuerdos para favorecer el comercio exterior con base en convenios de cooperación que fortalezcan las capacidades y el conocimiento de los procedimientos de las partes que pretenden firmar el acuerdo; mecanismos para resolver diferencias; procedimientos para la competencia desleal y cláusulas de salvaguarda.

Lo anterior sugiere, por un lado, evitar que lo acordado cierre posibilidades de acción que promueven el desarrollo humano, es decir, que reduzcan excesivamente el margen de autonomía para implementar políticas. Por otra parte, requiere de un

conjunto amplio de políticas nacionales, sectoriales y territoriales para asegurar que se aprovechan las oportunidades y se reduzcan los riesgos y costos a que podría dar lugar el TLC, tomando en cuenta que involucrará a ganadores y perdedores, con el riesgo de que los primeros afectados serán los perdedores, sobre todo en el área rural; y a sabiendas que los ganadores surgirán de manera más gradual. Además, como resultado del TLC habrá una nueva agenda legislativa de cambios en materia de normas, correspondientes a los incisos anteriores, que requerirán ser puestas en práctica.

Para aprovechar las oportunidades que se abrirán a los exportadores de productos agrícolas o agroindustriales, deben impulsarse en el área rural tres tipos de políticas, absolutamente prioritarias, orientadas a suministrar bienes públicos básicos para pequeños agricultores, que incluyen:[24]

a) crear un programa masivo de infraestructura física (véase la sección 2e, correspondiente a la infraestructura para el desarrollo rural y local, en la parte III de este Capítulo), con caminos asfaltados, acceso a electricidad de bajo costo, sistemas de irrigación y servicios de telefonía, especialmente en las regiones con mayor potencial para las exportaciones de pequeños productores agrícolas, como el Altiplano;

b) fortalecer la infraestructura institucional de pequeños productores mediante una promoción amplia y decidida de asociaciones para contribuir a que los productores pequeños lleven a cabo conjuntamente actividades de comercialización y tengan acceso a sistemas de extensión y de crédito rural;

c) financiar, con recursos del Estado, cambios tecnológicos mediante arreglos institucionales que articulen a productores pequeños y fuentes de tecnologías.

La propuesta anterior es congruente con el desarrollo de la competitividad con base en políticas sectoriales y territoriales, como se expone más adelante. En este caso el crecimiento de las exportaciones de pequeños productores en el Altiplano estaría generando una demanda interna de diversos bienes y servicios locales que generaría más empleo y reduciría la pobreza, dándose así una relación positiva entre exportaciones y el desarrollo del mercado interno.[25]

Esta capacidad de generar enlaces es esencial y es lo que distingue la actividad de los pequeños productores de la de los grandes, que canalizan sus ingresos primordialmente a bienes y servicios importados.

Si no se ejecutan estas políticas el TLC resultará en un aumento de importaciones agrícolas y agroindustriales acompañado del predominio de grandes exportadores que pueden sobrevivir sin los bienes públicos que requieren los pequeños productores, repitiéndose la historia de Guatemala, de experimentar un crecimiento económico sin equidad.

Por último, Guatemala no debería perder de vista las perspectivas de asimetrías y de debilidad que tiene un país pequeño cuando concentra la mayor parte de sus relaciones económicas y políticas en un solo socio más grande y poderoso, como los Estados Unidos. El avance hacia esquemas en los que exista un mayor grado de reglas multilaterales, como el ALCA, o que permitan una efectiva diversificación de las relaciones económicas y políticas del

país, como un Acuerdo de Integración de Centroamérica con la Unión Europea, debería establecerse como orientación estratégica de la política comercial de Guatemala.

Como ya se indicó (Capítulo III), lo anterior debiera insertarse dentro de una política exterior de búsqueda de la democratización de las instituciones que regulan las relaciones económicas y políticas a escala internacional, de manera que respondan en mayor medida a las necesidades de países pequeños y en desarrollo como Guatemala.

5. El desarrollo de cuatro nuevos motores de crecimiento

La concentración de esfuerzos de inversión y, sobre todo, de servicios de apoyo y desarrollo o de adaptación tecnológica, requiere identificar aquellos conglomerados o "clusters" que efectivamente tengan perspectivas de crecimiento. Estos ya han sido identificados con base en procesos de concertación del sector público y privado, e incluyen los siguientes: a) el turismo, b) los recursos forestales, c) los textiles y vestuario y d) la agroindustria.[26]

Ante la necesidad de aumentar la competitividad en estos cuatro ejes habría que contar, especialmente a nivel territorial, con cuatro tipos de políticas. En primer lugar, es preciso contar con políticas para impulsar innovaciones y su difusión, a fin de generar economías de escala, reducir costos y mejorar la productividad del conjunto del "cluster" correspondiente. Segundo, cabe flexibilizar la organización de los sistemas productivos y la formación de redes y alianzas que equivalen a cooperar para competir, aprovechando y reforzando la productividad de las regiones o ciudades donde están los "clusters". Tercero, se debe favorecer el desarrollo de estos motores del crecimiento articulándolos con centros urbanos, de manera que exista un mayor contacto entre empresas y un mayor acceso a servicios. Cuarto, hay que promover el desarrollo de instituciones que contribuyan al intercambio de información, la concertación y el desarrollo de la confianza.[27]

Finalmente, hay que asumir un enfoque de género en relación con los nuevos motores de crecimiento, especialmente a la luz de la perspectiva de una creciente absorción de mano de obra femenina que, además, podría estar en condiciones más favorables que la de los hombres para asumir este tipo de trabajo. Esto se refiere a la habilidad para realizar tareas delicadas o asociadas a trabajos que en parte son una extensión de tareas domésticas, como el trabajo textil asociado a la tradición de tejer, el turismo asociado a servicios de aseo y preparación de alimentos, o la explotación de bosques, asociado a labores de recolección.[28]

A continuación se resumen las características básicas de cada uno de los "clusters" o cadenas productivas que requerirán de un apoyo estratégico mediante las políticas enunciadas antes, además de las políticas territoriales que se identificarán más adelante.

a) Cluster forestal [29]

Guatemala cuenta con un alto potencial para la producción forestal sostenible y competitiva. Para el año 2000, la superficie forestal total era de 49,448 km2, equivalente al 45.3% de la superficie nacional. Los departamentos más arbolados son Petén, Alta Verapaz, Izabal, Quiché y

Huehuetenango, que juntos representan el 78.7% de la cobertura forestal nacional. Si bien el 60% de los bosques está dentro de áreas protegidas, casi el 75% de las Zonas de Amortiguamiento y de Uso Múltiple del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas tiene viabilidad legal para la producción forestal. Además, existen alrededor de 100 bosques comunales, con potencial de ser sujetos de manejo forestal productivo, concentrados en las Verapaces, Sololá y Totonicapán, y cuyo manejo debe ser decidido por las comunidades que los poseen.

Además de su amplia cobertura y vocación forestal, son múltiples e importantes los potenciales de Guatemala para impulsar la producción forestal sostenible y competitiva: su posición geográfica en el centro de los principales mercados mundiales; su alta diversidad climática y florística (por ejemplo, Guatemala es el país con la mayor diversidad de coníferas en el mundo); y un elevado potencial natural productivo. Las tendencias en cuanto a disponibilidad de madera para industrialización arrojan un saldo favorable en el presente y hacia el futuro, asegurando la oferta de productos para el mercado externo.

b) Cluster de Turismo

Las ventajas comparativas o los llamados factores básicos que hacen de Guatemala un destino turístico son su cercanía a los Estados Unidos —la principal fuente de turistas—, su clima benigno durante todo el año y la singularidad de la conjugación de su rico patrimonio cultural y natural.

Si bien la actividad turística es una de las principales actividades económicas de Guatemala, aún no puede hablarse de la existencia de un cluster competitivo de turismo que lleve a este sector a desarrollar enteramente su potencial. Para desarrollar un cluster de turismo es necesario apuntalar las principales rutas turísticas con inversiones públicas orientadas a garantizar la seguridad ciudadana, tornar accesibles los destinos turísticos, y proveer condiciones básicas para la salud y la comodidad del visitante, tales como agua potable, saneamiento, electricidad, servicios de comunicación y ornato.

También resulta imprescindible promover relaciones de cooperación efectivas entre la iniciativa privada, los gobiernos locales y las comunidades, y crear instituciones que premien la calidad total. Estrategias o planes territoriales junto con los acuerdos convenidos en el seno de los Consejos de Desarrollo pueden apuntalar esta cooperación.

c) Cluster agroindustrial

Guatemala tiene capacidad para producir una alta variedad de productos agrícolas especializados con diversos grados de procesamiento, entre los que se cuentan productos alimenticios, ecológicos y plantas ornamentales, que podrían beneficiarse de un acceso preferencial y relativamente seguro al mercado de los Estados Unidos como consecuencia del TLC de Centroamérica con los Estados Unidos. Sólo el sector de plantas ornamentales, flores y follajes reúne a 125 empresas productoras y exportadoras produciendo alrededor de 80 especies y 200 variedades que generan alrededor de 60,000 fuentes de trabajo estables.[30] Este subsector ha mostrado un crecimiento anual del 12% y ha contribuido a ingresar divisas al país por un monto anual promedio de US$ 67 millones.

d) Cluster de textiles y vestuario

El sector de vestuario y textiles es uno de los sectores más grandes, y representó el 34.6% del total de las exportaciones no tradicionales en el año 2001. Conviene concebirlo como una cadena que integre las diferentes formas en que se producen los textiles y el vestuario, que va desde las actividades artesanales hasta las empresas industriales que originalmente se establecieron para exportar al mercado centroamericano, e incluyendo a su vez a las empresas maquiladoras. También hay que incluir actividades de diseño y de servicios de apoyo con posibilidades de generar un creciente valor agregado.

II. Equidad y sostenibilidad ambiental

1.El crecimiento con equidad y sostenibilidad

Si la reducción de la pobreza dependiera únicamente del crecimiento, alcanzar la meta de menor pobreza sólo requeriría unas altas tasas de crecimiento. Pero en realidad, la reducción de la pobreza necesita que los frutos del crecimiento se distribuya de manera crecientemente equitativa. Así, para alcanzar la meta de disminuir la pobreza extrema a una tasa del 10% de la población para el año 2015, como lo establecen las Metas del Milenio, se requeriría una tasa de crecimiento del PIB por habitante del 2%; pero en el caso de que simultáneamente se diera un proceso de creciente equidad,[31] la misma meta podría alcanzarse con un crecimiento de apenas el 0.3%.

Por el contrario, si hubiera una tasa de crecimiento del PIB por habitante del 2% anual, pero aplicando el mismo proceso de equidad creciente, la meta de un 10% de pobreza extrema se alcanzaría en tan sólo 8 años en vez de 15 (entre el 2000 y el 2015). [32] Se vuelve fundamental, por lo tanto, impulsar no sólo el crecimiento sino también la equidad.

Por otra parte, mientras los patrones actuales de crecimiento económico continúen socavando los recursos naturales y la biodiversidad del país, ningún esfuerzo de desarrollo será viable a mediano y a largo plazo. Mientras las políticas nacionales continúen negando la diversidad cultural y las abismales diferencias entre hombres y mujeres, y en tanto la sociedad siga concibiéndose como un espacio homogéneo, la situación de desarrollo de una gran mayoría de habitantes continuará siendo precaria y vivirá excluida de la legitimación política y social.[33]

La sostenibilidad ambiental es significativa desde la perspectiva multicultural del país, pues para los pueblos indígenas, las relaciones con la naturaleza forman parte esencial de su cosmovisión y espiritualidad. Además, el manejo sostenible de los recursos naturales es condición indispensable para garantizar el éxito de nuevos ámbitos competitivos de desarrollo económico, como la agroindustria, los productos dirigidos a mercados étnicos, equitativos y de calidad, la producción forestal y el turismo.

Una concepción integral del desarrollo también constituye la base para resolver problemas críticos de salud pública asociados con la contaminación y con el saneamiento ambiental, y es indispensable para reducir la inseguridad alimentaria. Finalmente, el manejo sostenible de los recursos naturales es un condicionante mayor para reducir la vulnerabilidad de la agri-

cultura y, en general, para disminuir la vulnerabilidad social ante fenómenos climáticos.

De lo anterior se deriva la necesidad de impulsar una serie de políticas expresamente dirigidas a la promoción de la equidad y de la sostenibilidad como parte fundamental del progreso de la competitividad y del fomento del crecimiento económico. Se parte de la premisa fundante de que no es posible un crecimiento sostenido y una auténtica competitividad sin equidad y sostenibilidad.

2. La progresividad de la tributación y del gasto público

La política fiscal es uno de los mecanismos más importantes para impulsar la equidad y debe constituir un ámbito de absoluta prioridad. Como ya se indicó, por el lado de los ingresos corresponde asegurar la existencia de un sistema tributario globalmente progresivo, como se acordó en los Acuerdos de Paz y en el Pacto Fiscal. Ello significa que los sectores de mayores ingresos deben pagar proporcionalmente –y no sólo en términos absolutos- más que los sectores de menores ingresos. Una de las formas más efectivas de lograr esta forma de equidad –llamada vertical, porque busca beneficiar más a los pobres que a los ricos— es mediante un régimen de impuestos sobre la renta en donde se apliquen tasas más altas a quienes ganan más.

La debilidad actual de la tributación directa en Guatemala, incluyendo las limitaciones del IEMA y del ISR en particular, justifica una reforma integral de la tributación directa para fortalecer la progresividad.[34] Como parte de esta reforma de la tributación directa se justificaría modificar y reforzar, con progresividad, el impuesto sobre bienes inmuebles y el impuesto sobre herencias de bienes inmuebles, al tiempo que se elimina el IVA aplicado a transacciones de tierras, como se explica en la sección referida a la política de redistribución de tierras.

También es preciso favorecer la equidad horizontal, es decir, garantizar que aquellos que tienen los mismos ingresos tengan la misma carga tributaria. Ello requiere dos orientaciones de política. La primera, como se hizo notar, corresponde a la eliminación de todas las exenciones no contempladas en la Constitución. La segunda se refiere a la necesidad de fortalecer la capacidad de sanción, asegurando que la SAT tenga la capacidad y autoridad para perseguir a los evasores, incluyendo especialmente a aquellos que tienen mayores obligaciones tributarias, siempre dentro de los límites que establece la ley.

El gasto público, incluyendo las inversiones públicas, también debiera canalizarse primordialmente a los sectores más pobres y especialmente a las áreas rurales. Particular atención debiera dársele a los mecanismos para asegurarle activos a los pobres, tomando en cuenta, que los pobres se caracterizan por contar con pocos activos —tierra, educación, salud, servicios de agua y saneamiento, caminos rurales y otros tipos de capital—. Dotarlos de estos activos contribuye a sacarlos de la pobreza en la medida que facilite su incorporación a procesos de crecientes exportaciones e ingresos impulsados por pequeños productores agrícolas o agroindustriales, como ya se anotó.

Las estrategias departamentales y municipales de combate a la pobreza. enmarcadas dentro de planes más amplios

de desarrollo económico local, debieran incluir la movilización de la inversión privada y ser la base para la canalización de recursos que aseguren estos activos. Se trata de un proceso participativo de base territorial, de concertación, con consecuencias económicas, y que debe complementarse con un gran esfuerzo en materia de política social, tema que se trata en el capítulo VI. Sin este esfuerzo en política social, especialmente en lo que se refiere a una ampliación del acceso a servicios de salud y educación de calidad y culturalmente pertinentes, será imposible avanzar sensiblemente en materia de equidad.

El gobierno central tendría que canalizar recursos, de manera preferencial, a las regiones más pobladas y pobres, de forma congruente con la necesidad de contribuir al desarrollo de la competitividad sistémica de los territorios más poblados. Así también, tendría que darle prioridad a la puesta en marcha de unas estrategias de reducción de las privaciones en las regiones más pobres. Dada la alta correlación entre los departamentos con mayoría indígena que a su vez son los más pobres, se justifica una orientación de recursos públicos hacia estos lugares.

3. Política de competitividad y responsabilidad social empresarial

El desarrollo de la competitividad en Guatemala debiera basarse en el surgimiento de un creciente porcentaje de empresarios imbuidos de los principios de la responsabilidad social empresarial, entendiendo por ésta no sólo el respeto a la legislación que se aplica a las empresas, y que es especialmente importante en lo que se refiere al respeto de las normas laborales – con vistas a promover un empleo digno-, tributarias y ambientales, sino que también se extiende a acciones de cooperación y apoyo a grupos externos a la empresa, ya provengan de comunidades, ya de sectores en situaciones de desventaja.

Como parte de la Responsabilidad Social Empresarial (RES) habría que otorgarle atención específica a la situación especial de las mujeres, y tomar debida nota de los beneficios que ello implica para la propia empresa. Esto quiere decir prestar servicios de recreación, deporte, salud, educación y cultura a los trabajadores y sus familiares; fomentar los programas de tiempo de trabajo flexible, así como un servicio de guarderías y programas vacacionales para los hijos de los trabajadores.[35] Lo anterior es congruente con una visión de la competitividad que favorece el desarrollo humano, que amplía las libertades de las personas, no sólo mediante la generación de empleo e ingresos, sino también con otras actividades de apoyo empresarial en ámbitos como los de salud, educación o desarrollo cultural.

En los temas de la competitividad y la responsabilidad empresarial relativa al medio ambiente, corresponde estimular y fortalecer las capacidades de las empresas rurales, incorporando el concepto de producción limpia. En particular, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) debería diseñar e implementar programas de apoyo a la competitividad ambiental empresarial. Entre los instrumentos prioritarios estarían: a) el desarrollo de programas de inteligencia de mercados sobre productos ecoamigables; b) el desarrollo de sistemas de información y transferencia de tecnologías limpias con apoyo financiero focalizado hacia pequeñas y medianas em-

presas; y c) el desarrollo de sistemas de certificación y reconocimiento público de productos limpios en áreas tales como la agroindustria, el turismo y la producción forestal.

4. Hacia una política de fomento del empleo digno

La evolución de la distribución del ingreso no depende sólo de la canalización del gasto público a sectores sociales pobres y vulnerables, sino también de los cambios estructurales en la economía y en las políticas de empleo que estimulen una ocupación productiva y bien remunerada. En particular, el desarrollo de los cuatro motores del crecimiento —agroindustria, recursos forestales, turismo y textiles y vestuario— significaría un aumento de la capacidad exportadora con crecientes niveles de empleo bien remunerado. En la medida en que se diera este proceso, podría esperarse mejoras en la distribución del ingreso.

Por un lado, estarían surgiendo sectores competitivos, donde los ingresos empresariales dependen de la competitividad y de la capacidad de asumir riesgos razonables, y no de rentas asociadas a prácticas monopólicas, privilegios o del pago de bajos salarios. Por otro, los empleos generados serían de mayor productividad, con lo que se darían las condiciones para el pago de mayores salarios. El asegurar que esta mayor productividad se refleje en mejores salarios también estaría asociado a la consideración de normas laborales, incluyendo el respeto a la organización colectiva de los trabajadores. En particular, se requiere la formulación e implementación de una política de empleo digno que, tamizada por un diálogo social, podría contar con los componentes que se identifican a continuación.

a) Promoción de la productividad e ingresos de la economía campesina e indígena.

Esta cuestión requiere, desde la dotación de tierras hasta unos programas de capacitación, asistencia técnica, apoyo a la organización y comercialización, así como un esfuerzo sostenido de inversión del Estado en infraestructura y en educación y salud. Lo anterior debiera estar acompañado por una política de descentralización con procesos continuos de participación, y plantea el desafío más amplio y ambicioso de reformar el Estado para reflejar la diversidad cultural del país de manera que, como consecuencia, tenga la capacidad de responder a las reivindicaciones específicas de la población trabajadora indígena.

b) Aumento de la productividad e ingresos de los trabajadores del sector informal

En este caso se requeriría deservicios similares a los identificados en el párrafo anterior, con un esfuerzo especial por llegar a los más pobres y a las mujeres en las áreas urbanas, mediante un apoyo de la inversión pública en centros integrados de producción, centros artesanales y mercados.

c) Fomento de la productividad y del empleo de calidad entre los segmentos modernos del mercado laboral

Se necesitarían programas de capacitación en la empresa, apoyo a la productivi-

dad, y otorgarle especial atención al cumplimiento efectivo de la legislación del país en general, especialmente a las normas laborales y sociales. También cabría incluir en el código laboral nuevas figuras como el empleo a tiempo parcial, pero asegurando el cumplimiento de condiciones mínimas de trabajo.

d) Aumento de la cobertura del IGSS, especialmente en el área rural y entre mujeres e indígenas

La demanda por servicios del IGSS es mayor entre aquellos afiliados que trabajan en el área rural que son mujeres y son indígenas.[36] Ello contrasta con la orientación del IGSS en los últimos años, que se orienta hacia los servicios destinados al área metropolitana; por lo tanto se requiere una reorientación de los servicios y un esfuerzo por ampliar el número de afiliados entre la población rural, especialmente entre mujeres e indígenas. Esta ampliación debe ser parte del proceso de reforma del IGSS, que se analiza en el Capítulo VI.

e) Atención a las mujeres trabajadoras y a la familia

Es preciso ampliar los servicios del cuidado de niños de familias de pocos recursos en los que la madre trabaja, especialmente cuando es jefa de hogar. Demás. Debe formularse y ponerse en marcha una política de apoyo a la familia para hace compatibles los requerimientos del trabajo con los de la familia, especialmente entre los más pobres. La política de empleo también debería incorporar un apoyo a las mujeres en el ámbito de la micro y pequeña empresa (véase las propuestas sobre este tema incluidas en la sección sobre los planes locales de desarrollo) y darle una atención específica a la mejora de las condiciones de trabajo de las mujeres, promoviendo su traslado de empleos precarios y de baja productividad a empleos formales de mayor productividad.

En particular, se requiere atender la situación de las mujeres en las industrias de maquila, especialmente en lo referente al cumplimiento de normas laborales que dignifiquen su trabajo. Ello adquirirá creciente importancia frente al mayor relieve que asumirá el respeto de las normas laborales en el marco del TLC negociado entre Centroamérica y los Estados Unidos. Lo anterior también está asociado con la gradual erradicación del trabajo infantil, para lo cual se requiere combinar incentivos (subsidios) para las familias pobres con niños que trabaja, a fin de estimular la asistencia escolar y el abandono del trabajo por los niños.

En relación al trabajo de las mujeres en general se debería, cuando menos, considerar medidas de política en cuatro direcciones: Primero, darle un estímulo específico a la incorporación de las mujeres al ámbito laboral, particularmente en segmentos de ocupación no considerados "tradicionalmente femeninos" y cuidando de que los niveles de remuneración sean equiparables con los de los hombres insertos en la misma ocupación. Segundo, las políticas de empleo deberían acompañarse de políticas y programas de formación para el trabajo que desarrollen las capacidades y destrezas de las mujeres; que las preparen para asumir posiciones en ocupaciones no tradicionalmente femeninas, además de ampliar sus posibilidades de participar en sectores más cercanamente asociadas al

trabajo en el ámbito doméstico, como el turismo, ciertos servicios y ciertas tareas agrícolas. Tercero, se requiere también implementar paralelamente una política nacional de apoyo a la crianza, que asegure y garantice el cuidado adecuado y responsable de los niños y niñas, y su aprestamiento durante la edad preescolar mientras las madres y padres están ocupados en sus labores.

Finalmente, deberían aplicarse también, de manera paralela, unas políticas orientadas a cambiar la mentalidad, en la sociedad guatemalteca, respecto a cómo deberían asignarse y compartirse las responsabilidades domésticas y de crianza dentro de los hogares. Es decir, debería promoverse desde el Estado un cambio cultural profundo en materia de equidad de género que cree un contexto propicio para que la incorporación de las mujeres al ámbito laboral no venga a constituirse en una carga adicional a las ya múltiples tareas que realizan en la esfera doméstica y comunitaria.

f) Protección de los salarios mínimos y mejora de los ingresos reales de los trabajadores.

Es preciso una revisión periódica —por ejemplo anual— que permita recuperar automáticamente la inflación pasada así como una acción dinámica de la Inspección de Trabajo para hacer cumplir las normas de manera efectiva. También se debe alentar la negociación de aumentos salariales, mediante convenios colectivos, que los asocien a mejoras de la productividad, y de buscarse la reducción de la brecha entre salarios mínimos agropecuarios y no agropecuarios.

g) Impulso de programas de empleo mínimo, especialmente ante situaciones de emergencia causados por desastres naturales o crisis económicas.

El mantenimiento o reconstrucción de los caminos rurales acudiendo a técnicas que utilizan intensivamente la mano de obra puede contribuir a generar ingresos en situaciones extremas, de emergencia o crisis económica. Sin embargo, esa area debe visualizarse como medida transitoria, menos necesaria en la medida en que se genera un empleo digno, de creciente productividad.

h) Fortalecimiento técnico, institucional y financiero del Ministerio de Trabajo

Como se expuso en el Capítulo III, la implementación de unas políticas de empleo, asegurar el respeto de las normas laborales y facilitar unos procesos de conciliación en el mercado de trabajo requiere un fortalecimiento institucional del Ministerio de Trabajo, garantizándole más recursos, más independencia profesional, y mayor calidad técnica.

5. Políticas de redistribución de tierras

La importancia de la tierra como factor de producción, como causa de desigualdad y como fuente de poder está sujeta a dos hechos contradictorios. Por una parte, los mayores niveles de pobreza en Guatemala están asociados al área rural y, en particular, a actividades agrícolas mal remuneradas en las que la falta de acceso a la tierra restringe —en forma sustancial— las opciones y, por consiguiente, el desarrollo humano de la población rural.

Por otra, hay que reconocer que la tierra no tiene la misma importancia, como factor de producción, que tenía en el pasado. El creciente proceso de urbanización, la diversificación de la economía y la propia diversificación en el área rural mediante una paulatina importancia otorgada a las actividades no agrícolas, —como el procesamiento agroindustrial, las artesanías, el turismo y otros servicios—, han reducido la importancia de la tierra, tanto en términos económicos como políticos.

A las anteriores tendencias a largo plazo se une la crisis del café, que ha contribuido a reducir la rentabilidad, y por consiguiente el valor, de grandes extensiones de tierra que tradicionalmente se han dedicado a ese cultivo. La situación precaria de los antiguos trabajadores de las fincas cafetaleras también ha contribuido a ocupaciones y a conflictos que, no obstante los costos que ello ha significado, a menudo han culminado con negociaciones cuyos resultados han sido mutuamente satisfactorios para dueños y ocupantes de las fincas.

De cara a lo anterior parece posible el impulso de una política acotada de redistribución de tierras que tome en cuenta la situación precaria de la mayor parte de la población rural, pero sin que ello signifique grandes y radicales alteraciones de los órdenes socio económico y político nacional. Tomando en cuenta lo anterior, una política de redistribución de tierras debiera seguir las siguientes orientaciones:

Primero, la tierra es un factor de producción que por sus implicaciones sociales, políticas y económicas debería estar sujeta a un proceso de regulación por parte del Estado, de manera que su tenencia o explotación contribuya a un proceso de crecimiento con equidad, armonía social, y sostenibilidad ambiental. Para poder llevar a cabo esta función de regulación, el Estado debiera contar con diversos instrumentos que le permitan intervenir en el mercado de tierras y en el arrendamiento, acudiendo a instrumentos que van desde la aplicación de impuestos hasta la expropiación, y desde el uso legal de la fuerza hasta la facilitación de procesos de concertación.[37]

Segundo, las políticas de redistribución de la tierra y las negociaciones sobre acceso a la tierra debieran enmarcarse dentro de un proceso legal claramente definido, dirigido a contribuir a una creciente seguridad jurídica y, específicamente, a contar con derechos de propiedad cada vez más claros y respetados. Esto le conviene tanto a los beneficiarios de las políticas de redistribución de tierras como a aquellos que no son afectados por éstas.

Tercero, la diversidad regional de Guatemala requiere aceptar la posibilidad de que los procesos de redistribución de tierras se concreten en formas diversas de propiedad de la tierra, que pueden ser individuales, comunales o colectivos.

Cuarto, debido a que la pobreza rural y, en muchos casos, la inseguridad alimentaria no puede eliminarse sin que se desarrolle una agricultura competitiva, los mecanismos de acceso a las tierras deben ir acompañados no sólo de apoyos para la producción rentable, sino de políticas que le aseguren el acceso a otros actores, servicios y mercados. Se requiere un enfoque integral de las políticas de redistribución de la tierra. En síntesis, se justifica concebir las políticas de redistribución de tierras como reformas agrarias integrales, ajustadas a las condiciones sociales y territoriales de Guatemala.

a) El fortalecimiento de la capacidad regulatoria del Estado

El grado de desequilibrios sociales, políticos, económicos y ambientales que genera la tenencia y uso de la tierra en Guatemala actualmente justifica una acción decidida del Estado para regularla. Ello incluye desarrollar o fortalecer sus políticas e instrumentos de intervención. En particular, se sugieren disposiciones de política que van desde la generación de información hasta la posibilidad de realizar expropiaciones, pasando por la aplicación de impuestos, la reforma de instituciones que facilitan la compra-venta de tierras y la conciliación, y el establecimiento de tribunales agrarios y ambientales que contribuyan a la resolución de conflictos sobre la tenencia de la tierra. Este fortalecimiento de la capacidad de regular la tierra debe ir acompañado, a su vez, de una visión estratégica,[38] que proporcione un mismo sentido de dirección a las políticas y a la capacidad regulatoria, de manera que se promueva el crecimiento con equidad.

i) Creación del Registro de Información Catastral y modernización del Registro General de la Propiedad

Para asegurarle al Estado y a la sociedad una información confiable, y también las bases para un respeto efectivo a la propiedad, correspondería crear el Registro de Información Catastral y acelerar el proceso de modernización y descentralización del Registro General de la Propiedad. La puesta en marcha de un sistema nacional de catastro constituye la base para la modernización del registro de propiedades, la seguridad jurídica y el estímulo a las inversiones en actividades agropecuarias y urbanas de carácter permanente.

En el contexto de una sociedad multicultural, la creación y adecuación de sistemas de catastro y registro se debe formular desde el punto de vista de la existencia de distintas concepciones sobre la propiedad, la tierra y la gestión territorial. Tierras comunales, ejidos y fincas, entre otros conceptos, pueden constituirse en las bases de un desarrollo respetando la multiculturalidad y las distintas evoluciones que se pueden derivar de

La seguridad jurídica sobre la tierra tiene como precondiciones una asignación adecuada de presupuesto y la aprobación de la ley de catastro que desde 2001 se debate en el Congreso de la República y proviene de la construcción de un consenso entre los sectores indígenas, campesinos y gubernamentales. El proceso de modernización del Registro de la Propiedad deberá permitir la revisión exhaustiva de los derechos de propiedad existentes, muchos de ellos cuestionados por comunidades o personas, de manera que se legitimen los derechos reales y sean analizados bajo un criterio de justicia y equidad.

ii) Fortalecimiento de la tributación aplicable a la tierra

Es preciso reformar las políticas impositivas para que, según lo estipulado por los Acuerdos de Paz, se cuente con un impuesto sobre la propiedad –reformando el Impuesto Único sobre Inmuebles, IUSI-[39] que refuerce la capacidad tributaria de las autoridades locales y que sirva como incentivo para reducir la proporción de tierras que se mantienen ociosas. También se justifica para favorecer su compra-venta de tal manera que puedan pasar a ma-

nos que eviten que se mantengan ociosas. Para favorecer este proceso se podría eximir el IVA de las transacciones de tierras. También se podría eximir del pago de impuestos aquellas tierras que son propiedad de pequeños productores del área rural, para así estimular un mayor acceso a la tierra por esta vía.

Para compensar la reducción de ingresos tributarios que significa lo anterior, y como parte de una reforma integral de la tributación directa, correspondería establecer un impuesto progresivo –exonerando a inmuebles por debajo de cierto valor- sobre la herencia de bienes inmuebles, además de reformar el Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI). Lo anterior debiera ir acompañado por el refuerzo de la capacidad técnica y de sanción de las autoridades responsables de la recaudación local de impuestos, así como de un apoyo decidido a las actividades de auditoría ciudadana a escala local, para promover la transparencia y la rendición de cuentas, contribuyendo así a reducir la corrupción.

iii) Reforma de la ley de expropiación

Sobre la base que la propiedad, en una sociedad moderna, tiene primordialmente un sentido social, y prevalecen las necesidades de la sociedad en su conjunto sobre los intereses particulares, se debe iniciar la formulación de nuevas leyes para regular el derecho a la propiedad y la capacidad del Estado para disponer de aquellas que, en otras manos, contribuyan de mejor manera a la evolución del país hacia mayores niveles de desarrollo humano.

En particular, es preciso actualizar la Ley sobre Expropiaciones, que data de 1948. Por un lado, cabría modificar aquellas disposiciones de procedimiento legislativo y administrativo que la hacen virtualmente inoperante debido a la duración de los procesos involucrados, y a la necesidad de que cada expropiación se sujete a la aprobación de la mayoría del Congreso y del Gobernador departamental correspondiente. Por otro lado, se requiere definir con precisión aquellas circunstancias en las que se justifica la expropiación, tomando en cuenta la necesidad de anular títulos y registros que corresponden a tierras entregadas ilegalmente, o a la luz de las necesidades de reordenamiento territorial.

iv) Creación de tribunales agrarios y ambientales

Se requiere, como lo recomendó el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, crear una jurisdicción agraria y ambiental que cumpla con varios requisitos: a) que sea ejercida por tribunales colegiados y por jueces especializados en materia agraria y ambiental; b) que se base en procedimientos sencillos, ágiles y transparentes; c) que tome en cuenta las condiciones históricas y culturales de los conflictos y de los sujetos involucrados; d) que acuda a métodos alternativos de solución de conflictos —conciliación, mediación y arbitraje— para facilitar la solución negociada de conflictos; y e) que incorpore las obligaciones asumidas por el Estado como resultado de la suscripción de acuerdos internacionales relacionados con la materia, especialmente en relación con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

v) Reformas de FONTIERRAS

El Fondo de Tierras (FONTIERRAS), una de las instituciones creadas por los

Acuerdos de Paz, posee atribuciones para el financiamiento de compra de tierras y la regularización de las tierras del Estado. Para ello, debería contar con un presupuesto adecuado a la magnitud de sus empeños. Al fundarse, el Gobierno se comprometió a aportarle durante sus primeros años Q300 millones anuales, al igual que se obligó a la apertura de un fondo de garantía por el mismo monto, que incorporara la banca comercial al financiamiento de tierras. Nunca recibió ese monto y el fondo de garantía aún no ha sido constituido.

Según su ley, el patrimonio de FONTIERRAS debe incluir las tierras nacionales irregularmente adjudicadas, principalmente en el Petén y en la Franja Transversal del Norte; también las tierras del Estado con vocación agropecuaria que no estén destinadas a educación, investigación, servicio u otros fines de beneficio social. Estas atribuciones del fondo aún no han sido ejecutadas y, junto con la aplicación del artículo 40 de la Constitución sobre expropiaciones, podrían incrementar significativamente su capacidad de responder a la demanda de tierras. Las áreas de trabajo prioritarias para FONTIERRAS serían las siguientes:

- Diseño, ejecución y supervisión de programas de alta calidad orientados a fortalecer las capacidades organizacionales, técnicas, crediticias, empresariales y de mercadeo para los beneficiarios.
- Resolución prioritaria de solicitudes realizadas por indígenas, mujeres (dando especial atención a las viudas), y comunidades de desarraigados y desmovilizados.
- Regulación de tierras apropiadas indebidamente, con el objetivo no sólo de recuperar tierras para los grupos que las necesitan, sino también de abonar a la justicia social. Los avances en esta materia se traducirán en un mayor grado de confianza y legitimidad para la institución, y en la consolidación del Estado de Derecho.
- Promoción del mercado de arrendamiento de tierra.

vi) Reformas de CONTIERRA.

La CONTIERRA debería contar con una asignación presupuestaria adecuada a sus necesidades y su cobertura territorial. La mayor parte de las expresiones que se califican como conflictos agrarios se derivan de las insuficiencias del registro de propiedades, de la ausencia de un catastro, del despojo histórico de las tierras comunales indígenas y del desplazamiento forzado de los campesinos durante las cuatro décadas de conflicto armado. Por ello, la CONTIERRA ha recibido múltiples solicitudes de intervención que superan sus capacidades técnicas, jurídicas y financieras.

Con más recursos la Dependencia a través de su gestión podría facilitar, en mayor medida, otros mecanismos de acceso a la tierra como son la regularización de tierras ilegalmente apropiadas; la resolución de conflictos agrarios por la vía judicial y por vías alternativas de resolución de conflictos; el pago de prestaciones laborales con tierra productiva; y la expropiación por razones de interés público o de beneficio social.

Sin embargo, debe quedar clara la función complementaria de CONTIERRA, es decir, unas acciones secundarias ante la necesidad de constituir tribunales agrarios y ambientales de acuerdo con la nueva jurisdicción agraria y ambiental, convenida como parte de los Acuerdos de Paz.

b) Dinamizar y transparentar el mercado de tierras

El mercado es uno de los varios mecanismos que puede utilizarse, en la medida en que el Estado tenga la capacidad de regularlo, para lograr una mayor equidad en la distribución de la tierra. Cubre un sector de la demanda y se adecua a una parte de las tierras que, por sus características, son susceptibles de ingresar a un mercado. Para fortalecer la opción del mercado, es preciso:

• Desarrollar proyectos intensivos de titulación de tierras para otorgar seguridad jurídica a los derechos de uso y propiedad sobre la tierra.

• Crear un sistema descentralizado de información periódica sobre mercados de tierra para compraventa y alquiler a cargo de FONTIERRA, a difundirse en los idiomas locales a través de los medios de comunicación masiva.

• Aprobar un Impuesto Único Sobre Inmuebles que incluya una tasación diferenciada para las tierras ociosas, basado en el principio de la progresividad y en un sistema de valuación comercial independiente y sujeto a fiscalización. Este impuesto no se aplicará a las tierras privadas dentro de áreas protegidas legalmente declaradas como tales.

• Eximir del pago del Impuesto al Valor Agregado las transacciones sobre tierras.

• Considerar que la política de desarrollo del mercado de tierras debe ser complementada con medidas multisectoriales, homogenizando la oferta de caminos, carreteras, servicios básicos y de comunicación en todo el territorio nacional, para lograr que los precios de la tierra reflejen el valor de la unidad productiva en sí, más que la presencia o ausencia de infraestructura y servicios.

• Mejorar la oferta, el acceso y las condiciones de los servicios de crédito rural para la renta y compra de tierras.

• Desarrollar infraestructura de mercado, que incremente la eficiencia de la comercialización agrícola.

• Asegurar información estratégica sobre precios y mercados, diseminada a través de sistemas descentralizados y multilingües que aseguren su acceso equitativo.

• Capacitar para el trabajo, orientado a elevar la productividad y los salarios de los trabajadores rurales que ya están empleados y de aquéllos que están cercanos a entrar a formar parte de la población económicamente activa.

La implementación del conjunto de políticas o cambios institucionales referidos a la tierra debiera tomar en cuenta la diversidad de interpretaciones, ideologías y normas que existen. Estas, que conforman lo que puede calificarse como una "institucionalidad informal", han convertido este tema en un asunto que requiere de búsquedas y soluciones alternativas, tomando en cuenta la naturaleza de "círculo vicioso" de la mayor parte de debates sobre el tema. Salir de este círculo vicioso debe incluir unos procesos de aprendizaje colectivo que pueden surgir de los procesos de negociación y concertación en los cuales el Estado juega un papel decisivo (véase el Capítulo III).

6.Política Pública de los Recursos Hídricos

a) Antecedentes

La garantía del abastecimiento oportuno de agua de calidad es un tema central para el desarrollo urbano y rural de Guatemala, pues el carácter transversal de este recurso natural lo relaciona con objetivos y metas sociales, económicas y ambientales. Para otorgar seguridad jurídica y certeza hídrica a las acciones de aprovechamiento y conservación es indispensable utilizar arreglos legales e institucionales específicos, superar el enfoque de los usos sectoriales, y transitar hacia el manejo integrado de los recursos hídricos. El ordenamiento del uso, el aprovechamiento, la conservación y la administración del agua significa transformar la forma en que, hasta ahora, el Estado y la sociedad se han relacionado con ese recurso.

En el proceso de definir las políticas públicas se debe distinguir fundamentalmente tres ámbitos. El primero es de carácter general y nacional, y en él se reconocen y se garantizan los derechos de aprovechamiento, y se instituyen las obligaciones de conservación de todos los actores, públicos y privados, e implica arreglos legales. El segundo se refiere a la gestión de ese recurso natural, definiendo el alcance de la descentralización, la delegación de atribuciones y la participación de los gobiernos locales, usuarios y el público. Este ámbito resulta crucial e implica arreglos institucionales. El tercer nivel se refiere a la prestación de servicios públicos asociados con el recurso —agua potable, aguas residuales, riego, drenaje e hidroelectricidad— lo que trasciende la esfera general y de gestión de las aguas, para vincularse con los sistemas de supervisión y vigilancia de los servicios públicos, protección del consumidor y regulación de monopolios.

b) Arreglos Legales e Institucionales

Si bien se requiere construir consensos alrededor de los arreglos legales e institucionales, y en torno a las políticas públicas del agua, se recomienda construir la institucionalidad hídrica para garantizar y conciliar el logro de objetivos y metas de propósito múltiple, capaces de conciliar el interés público —social y general— y el ejercicio de los derechos individuales con la sostenibilidad ambiental.

En particular, convendría integrar la institucionalidad del agua con la participación del gobierno central, los gobiernos locales, los usuarios y el público, organizados alrededor de determinadas circunscripciones hidrográficas, entidades con autoridad suficiente para conocer, distribuir los derechos de uso y conservar el recurso, así como para disponer de los recursos económicos asignados por el Estado o generados por la administración de la respectiva circunscripción hidrográfica.

Partiendo de lo anterior, correspondería definir los arreglos legales referidos a la organización y aplicación de un sistema de derechos y obligaciones públicos, sociales y privados del manejo integrado de los recursos hídricos. Debería definirse la naturaleza y extensión de estos derechos de uso, en qué medida se reconocen los adquiridos según la ley, el derecho indígena y el consuetudinario y cuáles son las posibilidades de su transferibilidad y de convertirse en bienes que pueden ser objeto del mercado.

Los arreglos legales también deberían definir los mecanismos e instrumentos económicos para: a) mejorar las prácticas de uso y conservación y para proteger el recurso como elemento ambiental; b) proteger la vida y seguridad de las personas y los bienes públicos y privados ante eventos extraordinarios; y c) recuperar y proteger la calidad, cantidad y el comportamiento de las fuentes de agua.

Acompañando este marco legal cabría definir un marco institucional para organizar y distribuir atribuciones entre el ente nacional rector del desarrollo del agua y los diversos sectores públicos —agricultura, energía, salud, ambiente, áreas protegidas y bosque— y entre éstos y los gobiernos locales, los usuarios y el público. Este marco debería ser capaz de distinguir entre el sistema de administración de los usos y las medidas de conservación y el de los prestadores de servicios públicos.

c) Inventario de recursos hídricos y programas de abastecimiento y control de la contaminación del agua

Se recomienda iniciar el proceso de consolidación de la institucionalidad del recurso adoptando una herramienta básica y desarrollando dos programas nacionales. La herramienta básica lo constituye el inventario de los recursos hídricos, instrumento necesario para conocer su oferta y demanda.[40]

Habría que construir este inventario progresivamente a partir de las áreas geográficas, y de temáticas que han sido señaladas como prioritarias en términos de objetivos y metas urbanas y rurales de carácter nacional. El inventario apoyaría la adopción de medidas de políticas públicas nacional, regional y local y permitiría organizar los registros de derechos y obligaciones —seguridad jurídica— y los catastros de agua —certeza hídrica.

Los dos programas nacionales requeridos para esta cuestión estarían dirigidos a lograr una cobertura total de abastecimiento de agua potable y a iniciar las tareas de control de la contaminación de las aguas residuales. El primero contribuye a mejorar la salud y la calidad de vida de toda la población, se relacionan con la estrategia de combate a la pobreza, y con la oferta de servicios básicos para las nuevas oportunidades económicas locales, nacionales y regionales. Este programa también requiere reglas claras para garantizar la calidad, la cantidad, la presión y el costo de los servicios, la protección de los derechos de los consumidores, y para permitir la inversión y participación privada en su prestación.

El segundo programa nacional está asociado con el problema principal de la conservación del recurso: la contaminación orgánica y química de las aguas. Si bien el país no cuenta con un sistema de evaluación del recurso, se estima que todas las fuentes superficiales están contaminadas y que las subterráneas están seriamente amenazadas, pues sólo cerca del 5 % de las aguas residuales reciben algún tipo de tratamiento, y que la contaminación proviene de los aprovechamiento sociales y económicos del agua, y de actividades que las utilizan para disponer sus residuos[41].

Se recomienda iniciar el proceso de recuperación de la calidad de las aguas organizando un programa nacional para tratar y disponer convenientemente de las aguas residuales domésticas, apoyado en el municipio. Debe estar amparado por un siste-

ma legal efectivo que permita, como el caso del agua potable, opciones para la participación e inversión privada en la prestación de servicios públicos de disposición, tratamiento y reciclaje del agua. La contaminación de origen doméstico es orgánica, generalmente concentrada y, por ell, de fácil localización —caseríos, pueblos y ciudades—; las medidas para su control son menos onerosas y los sujetos responsables de producirla son identificables.

Conforme avance el inventario de las aguas, se recomienda adoptar medidas generales y particulares para controlar la contaminación química proveniente de la agricultura, la industria y de otras actividades, que si bien produce mayores impactos en la salud de las personas y en el ambiente que la orgánica, por su carácter generalmente disperso y puntualmente desconocido, no es fácil, en un principio, de conocer y controlar.

Las medidas para proteger el comportamiento de las fuentes de agua asociadas con el uso del suelo y el bosque aparecen en un segundo plano, y descansan en las fortalezas actuales del sistema de áreas protegidas y de bosque; su importancia es indiscutible pero su pertinencia en cuanto a la administración hídrica se estima posterior a la consolidación del sistema de administración de derechos y obligaciones, a la organización del inventario y al manejo de la contaminación química y orgánica.

7. Política de ordenamiento territorial

La política de ordenamiento territorial se basa en la planificación del desarrollo a nivel de unidades territoriales, y se realiza tomando en cuenta las potencialidades agroecológicas y las características y necesidades socioculturales del país. Es un instrumento fundamental para impulsar el desarrollo equitativo y sostenible.

Partiendo del ordenamiento territorial que ha resultado del crecimiento y distribución de actividades económicas y de la población en el pasado, esta política permite inducir la mejor ubicación de ciertas actividades económicas, establecer espacios geográficos con regímenes especiales de uso de la tierra, —como las áreas protegidas—, proteger territorios frágiles y susceptibles a desastres naturales, y crear las condiciones para promover un desarrollo más acorde con las particularidades socioculturales.

Se trata de una política que tiene que aplicarse gradualmente, con una perspectiva de largo plazo y de cualidades participativas. Requiere tomar en cuenta unos patrones de ordenamiento territorial que han surgido a lo largo de la historia, y debe enfrentar con realismo la dificultad de cambiar estos patrones por los requisitos técnicos y políticos que plantea.

Tomando en cuenta lo anterior, el objetivo de esta política sería ordenar el uso del territorio considerando las características de los ecosistemas naturales y de los sistemas de producción adecuados al manejo sostenible de la tierra y del paisaje. Esta política sentaría las bases para promover la conservación de recursos naturales estratégicos como el agua, el suelo, los bosques y la biodiversidad, además de la generación continua de servicios ambientales vitales, como la regulación del ciclo hídrico, la regulación climática, la fertilidad de los suelos y la absorción de conta-

minantes, entre otros.

El ordenamiento territorial también ayudaría a aumentar la eficiencia productiva y a disminuir la vulnerabilidad del uso del suelo e impulsaría el fortalecimiento de la identidad y los derechos de los pueblos indígenas, al responder a las particularidades socioculturales de las diversas regiones del país. Para lograr estos objetivos, la población debe participar activamente en el diseño de los planes de ordenamiento territorial y de las estrategias que permitirán llevarlos a cabo.

No será posible implementar políticas de ordenamiento territorial si no existen los instrumentos jurídicos que admitan el aprovechamiento racional de los recursos del territorio en busca de un desarrollo equitativo y sostenible. Esto significa regir los usos del suelo y su gestión de acuerdo con sus potenciales físicos y con su uso cultural que, a veces, son distintos. Para ello, es preciso establecer normas de uso, toma de decisiones y administración, restricciones y estímulos para ciertos usos productivos o conservacionistas

La correspondiente ley debe contener también penalizaciones a su trasgresión que podrían, en última instancia, concretarse en expropiaciones. La ley debe proteger y estimular los usos y prácticas de gestión territorial tradicionales de las comunidades indígenas como es el caso de los bosques culturales y los sistemas de riego y terrazas agrícolas.

8. Política de fortalecimiento de la gestión pública ambiental

El grado de importancia que tiene la sostenibilidad ambiental en una estrategia de desarrollo humano que requiere del Estado una fuerte y moderna capacidad de gestión ambiental. La institucionalidad pública ambiental debe contar con tres fortalezas indispensables: primero, ser financieramente fuerte, y contar con la capacidad de invertir en la conservación del capital natural del país; segundo, ser técnicamente fuerte, de manera que cuente con capacidades técnicas y gerenciales sólidas para orientar, regular e incentivar de manera eficiente; y, tercero, ser institucionalmente fuerte, contando con suficiente poder e independencia política para asegurar la coercitividad de la legislación ambiental.

La institucionalidad pública ambiental también debe modernizarse, basando sus decisiones en sistemas confiables y accesibles de información para tomar decisiones eficientes en favor del desarrollo sostenible, y para orientar y apoyar a los actores sociales. Debe tener capacidad para establecer alianzas a largo plazo que privilegien la coordinación y la cooperación con instituciones públicas no ambientales, con el movimiento ambiental, las municipalidades y el sector empresarial.

Entre las medidas prioritarias para fortalecer y modernizar la institucionalidad pública ambiental están: a) el aumento significativo a los presupuestos de las instituciones con mandatos de protección y conservación del ambiente y de los recursos naturales de los tres órganos del Estado, incluyendo los gobiernos municipales; b) el reordenamiento del sistema de gestión pública ambiental que privilegie la coordinación y la cooperación interagencial y multisectorial, orientada por los principios de manejo integral, descentralización,

subsidiariedad y participación ciudadana; y c) un potente programa de becas para la formación de técnicos y profesionales en el manejo sostenible del ambiente y de los recursos naturales.

III. La base territorial de la competitividad: nuevo fundamento del desarrollo rural y local

1. El fomento del desarrollo local como base de la competitividad de los cuatro nuevos motores de crecimiento

No basta con un tipo de cambio competitivo, con estabilidad macroeconómica y acceso a mercados externos para promover el crecimiento con equidad. Como se concluye ante la necesidad de impulsar nuevos motores de crecimiento, también se requiere acompañar las políticas macroeconómicas y de comercio exterior con políticas sectoriales y territoriales para el fomento productivo y empresarial, partiendo de una concertación de actores públicos y privados, con el fin de fortalecer la articulación y capacidad competitiva de los diferentes sistemas productivos locales.[42]

Actualmente existen justificaciones económicas, políticas y sociales para impulsar fuertemente el desarrollo económico local o territorial. Desde el punto de vista económico, en Guatemala existe un creciente consenso de que la competitividad no depende sólo de la eficiencia o capacidades de las empresas individuales, sino también del entorno en el cual están inmersas las empresas, lo cual incluye desde los recursos humanos, la infraestructura, servicios de apoyo y seguridad, hasta los arreglos institucionales que inciden en la administración de justicia, las relaciones obrero-patronales y la capacidad de cooperar y llegar a acuerdos.

A los requisitos anteriores se ha sumado el reconocimiento de que este conjunto de determinantes de la competitividad tiene una dimensión territorial, es decir, que la capacidad de desarrollar "clusters" o conglomerados que producen bienes y servicios de manera competitiva depende de una serie de condicionantes que están dados dentro de un espacio geográfico claramente delimitado. El hecho de que ya puede asociarse el desarrollo de ciertos "clusters" con determinados territorios, como se indicó en una sección anterior, lo comprueba.

En el caso de Guatemala las políticas de apertura y desregulación que ya se han llevado a cabo, junto con los procesos de democratización, refuerzan aún más la necesidad de implementar políticas territoriales. Así, mientras las políticas nacionales más amplias se han dirigido a estabilizar la economía y a liberalizar mercados, se requieren otras políticas microeconómicas, y reformas institucionales, para inducir la competitividad de territorios específicos. Lo anterior es necesario al tomar en cuenta que la competencia en el ámbito mundial ya no se da sólo entre países o entre empresas sino también entre regiones y ciudades, y que las políticas macroeconómicas no aportan directamente a la competitividad local. Como parte de las nuevas políticas territoriales se requiere crear "entornos innovadores" locales o regionales por medio de una concertación estratégica entre sectores públicos y privados, con el objeto de estimu-

lar el desarrollo empresarial y generar empleo en estos territorios.

Desde el punto de vista político también existe una estrecha vinculación entre las estrategias de descentralización, participación ciudadana y gobernabilidad democrática y las estrategias de desarrollo económico local. En particular, la justificación económica de las políticas territoriales para apoyar el desarrollo económico local se ha visto fortalecido por los procesos de democratización, que han contribuido a reforzar gobiernos locales, como las municipalidades, o instancias de concertación, como los Consejos de Desarrollo. En otras palabras, tanto los criterios económicos como los políticos justifican la formulación e implementación de políticas territoriales de desarrollo económico.

Específicamente, el marco legal e institucional (Acuerdos de Paz, Leyes de Descentralización) que existe en Guatemala es particularmente adecuado para impulsar políticas territoriales, ya que favorece los esfuerzos de planificación participativa del desarrollo local. Así, el espacio de los Consejos Departamentales de Desarrollo, que se ubica en un nivel territorial intermedio, permite que los actores más dinámicos del desarrollo (administración pública, empresa y sociedad civil) definan desde el nivel departamental prioridades y planes que articulen las demandas locales con las políticas nacionales.

Finalmente, desde el punto de vista social, las políticas de desarrollo territorial favorecen la inclusión de los sectores excluidos, y contribuyen a la reducción de la pobreza y de la exclusión social. Por un lado, son generadores de empleo y, por otro, implican mayor participación y empoderamiento local. La creación de oportunidades de empleo durable para la población con escasos recursos está vinculada con la valorización del potencial propio del territorio, que implica la generación de cadenas del valor productivo, alimentando y retroalimentando un sistema de micro, pequeñas y mediana empresas y cooperativas interrelacionadas una con otra.

Estas cadenas incluyen diferentes tipologías de empresas de producción y de servicio, de proveedores y productores de bienes o servicios finales, que cooperan para reducir los costos de transacción y de innovación por medio del establecimiento de arreglos (muchas veces informales) que facilitan el acceso a información sobre mercados, oportunidades, nuevas tecnologías y disponibilidad de mano de obra y de servicios de apoyo.

Estos arreglos pueden tomar distintas formas de organización, e incluyen distritos industriales, pactos territoriales, agencias de desarrollo económico y social, y parques locales científicos y tecnológicos. La oportunidad de inclusión social sostenible está vinculada con el hecho de que siempre existen, en las cadenas del valor, empresas que no implican sofisticadas capacidades profesionales (restaurantes y pensiones, artesanía local, servicios de transporte, producción agropecuaria, etc.). Además, muchos productos y servicios se relacionan con el conocimiento histórico de población local: así, los productos de la tradición local, abandonados en la época de la producción edn masa, recuperan valor debido a una fuerte demanda de calidad e identidad.

Para incluir a los sectores pobres en los procesos de desarrollo endógeno es necesario crear un clima de confianza y de

autoestima para que ellos mismos se vinculen con esta perspectiva. Esto tiene que ver con dos elementos interrelacionados, uno vinculado con el empoderamiento y el otro con la participación activa en todos los procesos.

Si los sectores tradicionalmente excluidos participan en la formulación de las estrategias de desarrollo local, en la definición de las prioridades que valorizan de manera competitiva el potencial productivo del territorio, definen las formas y la organización de los servicios necesarios, los mismos sectores toman conciencia de ese poder con el que pueden contar, y paulatinamente aprenderán estrategias participativas, abandonando las formas tradicionales de asistencia social, para abarcar dinámicas autocentradas.

Este proceso de aprendizaje colectivo, entendido como la capacidad de realizar cambios institucionales (formales e informales) que son funcionales en el desarrollo humano local, es el que permite soluciones competitivas para el desarrollo, sin descuidar los aspectos sociales y ambientales, que forman parte de los intereses de los agentes locales.

Para participar en este proceso de forma activa y pro activa es preciso el empoderamiento y la apropiación de los conocimientos y de los instrumentos para decidir y aprender: son necesaria las estrategias de animación económico-social, de capacitación, de acompañamiento, que deben ser implementadas de acuerdo a las necesidades y características de cada lugar (véase la sección sobre descentralización en el Capítulo III sobre el Estado). Las orientaciones anteriores deberían dirigirse a favorecer el desarrollo, geográficamente localizado, de los cuatro "clusters" ya mencionados.

a) Cluster forestal

Con base en criterios de viabilidad, la expresión territorial del mayor cluster forestal sería la zona de Petén, Las Verapaces, Izabal, Escuintla, Retalhuleu y Suchitepéquez, que juntos suman alrededor de 500,000 hectáreas con determinado potencial, concentrando en el presente el 79% de las plantaciones forestales existentes. En el campo de la transformación de la madera, la mayor concentración de industrias forestales se encuentra dentro de los 150 Kms. de radio de El Rancho, en el Progreso. En esta área se encuentra el 74% de los bosques naturales de coníferas y el 19.7 % de los bosques latifoliados.

Para hacer del sector forestal un nuevo motor de desarrollo rural que abone igualmente a la sostenibilidad ambiental, la equidad, la autonomía y los derechos de los pueblos indígenas y a la competitividad, habría que darle continuidad a la política forestal actual pero con cuatro orientaciones prioritarias. En primer lugar, hay que fortalecer el Programa de Incentivos Forestales, ampliando la capacidad del cluster forestal para ser generador de materia prima para la artesanía, la construcción y la industria. Como parte de este esfuerzo habría que mejorar las capacidades del INAB para brindar asesoría técnica y extensión a fin de asegurar la producción —especializada y competitiva de materias primas— a la diversidad de empresas de transformación que comienzan a formar los clusters forestales regionales.

En segundo término, correspondería crear un programa de apoyos forestales directos para la conservación de bosques productores de agua. Aunque ya está contemplado en la Política Forestal aún no ha

sido desarrollado. Ese programa tendría como finalidad la promoción del aumento de la cobertura boscosa en las partes altas de las cuencas. El programa funcionaría --con fines productivos o de conservación- de bosques naturales, y de establecer plantaciones en tierras situadas arriba de los 1,200 metros sobre el nivel del mar. El programa daría prioridad a asociaciones de pequeños propietarios de tierras y de campesinos minifundistas.

En tercer lugar, cabría proceder a la descentralización del manejo de los recursos forestales. En un primer nivel de descentralización se deberá fortalecer técnica y financieramente el Programa de Administración Municipal de Recursos Forestales, para consolidar los esfuerzos de manejo forestal municipal realizados hasta el presente. También, para extenderlos a otros municipios estratégicos, tomando en cuenta el nivel de demanda local y de apoyo al desarrollo de clusters forestales regionales. En un segundo nivel de descentralización, y atendiendo a los derechos de los Pueblos Indígenas de decidir sobre el uso de los recursos naturales bajo su dominio, habría que diseñar un programa específico para apoyar técnica y financieramente el manejo sostenible de los bosques comunales. Las organizaciones locales con dominio sobre el manejo de los bosques comunales decidirían los objetivos del manejo de sus bosques, las prácticas de manejo, y el destino del financiamiento.

Finalmente, sería preciso asegurar un decidido apoyo, como compromiso de largo plazo, al cluster forestal. El Estado debe priorizar el apoyo político y financiero para el desarrollo de los clusters forestales regionales. Habría que contemplar programas específicos para ejecutarse durante los próximos cuatro años con el fin de: a) promover la reconversión productiva orientada a facilitar y acelerar esa misma reconversión de la industria forestal nacional, mediante un paquete de créditos blandos, subsidios, información y asistencia técnica para adoptar nueva tecnología; b) capacitar en gestión empresarial a las micro, pequeñas y medianas empresas vinculadas al cluster, financiado esa capacitación a través de mecanismos de cooperación públicos y privadoss; c) facilitar el acceso a la información estratégica para vincular a los productores de materias primas y a los transformadores de la madera; y d) fomentar alianzas entre productores y transformadores, orientadas a planificar el uso más adecuado de los recursos del bosque, darle valor agregado a los productos, y promover una distribución más equitativa de los beneficios del sector forestal.

b) Cluster de turismo

El enfoque territorial para promover el turismo es imprescindible; así se asegura que la actividad genere beneficios para los hogares de bajos ingresos. Así, es importante promover el turismo no sólo en los sitios tradicionales —Antigua Guatemala, Lago de Atitlán, Parque Nacional Tikal, Livingston—, generalmente atendidos por grandes y medianas empresas con base en la ciudad capital. En particular, se buscaría combinar nuevas rutas de turismo atendidas por nuevos actores, principalmente pequeñas empresas familiares o comunitarias.

Convendría promover variedades específicas de turismo basadas en nuevas rutas interconectadas con las tradicionales. Estas nuevas rutas deben ser atendidas por

nuevos actores, principalmente pequeñas empresas familiares o comunitarias que deben vincularse al mercado turístico. Este nuevo enfoque en la política pública permitiría llevar los beneficios del ecoturismo y del agroturismo, por ejemplo, hacia áreas afectadas por una alta presión sobre la tierra y por la ausencia de fuentes de ingresos. Contribuiría a hacer más rentables las inversiones públicas en salud, educación, infraestructura y servicios, y bien orientadas, podrían apuntalar la conservación de numerosas áreas silvestres.

Además de las políticas mencionadas, este tipo de turismo necesitaría políticas específicas orientadas principalmente a brindar capacitación, información de mercados y apoyos financieros para cubrir las inversiones iniciales. Particular atención requeriría el desarrollo de nuevas rutas turísticas, tales como la de la Región fueguina, el Corredor del Quetzal y el de la Biosfera Maya.

Como instrumentos para impulsar el turismo en áreas rurales convendría combinar la implementación de un Plan Maestro de Turismo, y de planes regionales de turismo, con la ejecución de programas nacionales, incluyendo uno de elaboración de estudios del potencial ecoturístico de Guatemala y otro de capacitación para operadores de ecoturismo. A lo anterior cabría agregar los programas municipales de ecoturismo, incluidos en las estrategias locales de reducción de la pobreza, o de desarrollo económico, así como un programa de coordinación que articulara los esfuerzos locales, regionales y nacionales de diversos actores, incluyendo autoridades en distintos niveles, ONGs, empresas locales y la cooperación internacional para apoyar la inversión, la capacitación, la asistencia técnica, y las acciones para promover la seguridad de los turistas (el tema de la seguridad se trata en el Capítulo IV)

Desde la perspectiva rural se vuelve medular el fomento de inversiones para el ecoturismo, el turismo de aventura suave y el turismo alternativo, en particular. El compromiso, en este caso, debiera ser el de contribuir a la diversificación del empleo rural y a la generación de ingresos para las familias campesinas. Además, debe servir a la disminución de la presión sobre el recurso suelo.

Desde el enfoque del ecoturismo y el agroturismo se encontrarían nuevas rutas turísticas tales como: (1) la Región Fueguina, que incluye las partes altas de la cadena volcánica; (2) el Corredor del Quetzal, que coincide con la conocida Transversal del Norte, pero que abarca desde la laguna de Yolnabaj en Nentón, Huehuetenango, hasta Punta de Manabique en Izabal. Este corredor pasa por Bisis-Cabá en Quiché, el Parque Nacional Laguna Lachuá y la Sierra de Chamá en Alta Verapaz, el biotopo del Quetzal, el Refugio Bocas del Polochic, y el Parque Nacional Río Dulce. (3) la Biosfera Maya, en transversal desde Bethel en la rivera del Río Usumacinta, hasta Melchor de Mencos, limítrofe con Belice, pasando por el Parque Nacional Sierra Lacandón, Río San Pedro, Laguna del Tigre, El Perú, Cahuí, Tikal, Yaxhá, Nahum y Tzikín-Tzakan.[43]

c) Cluster agroindustrial

Las regiones que ya muestran un despegue sustancial en la producción agroindustrial son: 1) San Marcos, Quezaltenango, Chimaltenango y Sololá; 2) Las

Verapaces y El Progreso; y 3) Jalapa, Zacapa y Santa Rosa. En estas regiones, los esfuerzos deben dirigirse hacia la eliminación de los obstáculos que inhiben un mayor crecimiento, para elevar su potencial de generación de empleo.[44]

Debido a la crisis del café y a los avances tecnológicos, existe una gran oportunidad para beneficiar a pequeños propietarios y campesinos sin tierras con el impulso al cluster agroindustrial. La crisis del café está generando una mayor oferta de tierras y empujando a los grandes y medianos productores a reconvertir sus procesos productivos.

Por otra parte, las nuevas modalidades de producción tecnificada han reducido sustancialmente los costos y requerimientos en extensión de tierra. Por lo tanto, para que este tipo de producción beneficie a los grupos que necesitan hoy de nuevas y mejores fuentes de ingreso, sobre todo en el caso de las mujeres y los indígenas, el Estado debe impulsar políticas de apoyo específicamente orientadas a favorecer a estos grupos con acceso a tierra, crédito, capacitación técnica y gerencial, tecnología apropiada —semilla mejorada y riego—, información de mercados e infraestructura productiva básica.

El foco geográfico de estas políticas debe ser un conjunto de municipios con condiciones mínimas que permitan incorporar –a corto y a mediano plazo— a poblados con altos índices de inseguridad alimentaria y pobreza, orientando la producción hacia nuevos productos agrícolas especializados que enfrenten bajos niveles de competencia. Debido a que estos grupos tienden a habitar tierras altas, de vocación mayoritariamente forestal, generalmente por arriba de los 1,200 msnm (metros sobre el nivel del mar) y que la producción de bosques es de largo plazo, es imprescindible que las políticas de apoyo a los clusters forestal y de la agroindustria contemplen la recuperación de tierras de vocación forestal como un proceso gradual, impulsando combinaciones productivas agroforestales tecnificadas.

El conjunto de políticas dirigidas a favorecer el crecimiento del cluster agroindustrial debiera estar orientado a crear la competitividad sistémica, la producción limpia y la generación de valor agregado, que deben incrementarse de forma gradual pero continua hasta abarcar todas las etapas, incluyendo la producción primaria, los proveedores de bienes y servicios, y los procesos de poscosecha, transformación, distribución y comercialización de la producción.

El papel del Estado en esta política debe ser el de generar condiciones propicias para la inversión –incluyendo la realización de inversiones públicas complementarias—, orientar, asegurar y regular el uso sostenible de los recursos naturales y el tratamiento de desechos, generar información estratégica de mercados, financiar actividades de extensión tecnológica y cofinanciar, especialmente mediante el Fondo Mixto para Inversiones Pioneras -que se propone al final de este capítulo- diversas actividades productivas.

Como parte de la política cabría contar con programas que favorecieran a) la capacitación en la gestión para micro, pequeñas y medianas empresas vinculadas al cluster, financiado a través de mecanismos de cooperación públicos y privados; b) alianzas e información estratégica para facilitar la vinculación entre productores de materias primas y transformadores, darle

valor agregado a los productos y promover una distribución más equitativa de los beneficios; c) la competitividad ambiental involucrando subsidios parciales para cultivos prioritarios; d) créditos blandos para el fomento del riego; e) apoyos para tecnologías apropiadas y f) un masivo programa de inversiones en infraestructura, como se verá más adelante.

La visión estratégica para orientar estas políticas debería concebirlas como medios para avanzar en un proceso gradual de industrialización –y de creciente desarrollo de servicios auxiliares— de la agricultura. Cabría favorecer su articulación –por la vía de diversos tipos de eslabonamientos- con el sector industrial que creció al amparo de la estrategia de sustitución de importaciones que se desarrolló a partir de la década de 1950 con vistas a desarrollar una competitividad que permitiera atender el mercado nacional y mercados externos simultáneamente.

d) Cluster de textiles y vestuario

Las empresas de esta cadena tienden a concentrarse en la Ciudad de Guatemala, Sacatepéquez, Escuintla, Chimaltenango, Suchitepéquez, Baja Verapaz y Quetzaltenango. Los últimos tres departamentos de este grupo tienen en promedio un 60% de sus municipios en extrema pobreza, por lo cual las políticas de apoyo a este cluster debieran priorizar estos departamentos, favoreciendo condiciones para que los grupos menos favorecidos se beneficien de estas actividades, especialmente mediante la articulación de empresas industriales con actividades subcontratadas.

En este caso, las perspectivas de su desarrollo, —incluyendo la posibilidad de impulsar una creciente articulación entre actividades de maquila y otras actividades industriales o artesanales de producción de textiles, además de servicios conexos de apoyo—, están directamente sujetas a las condiciones específicas que resulten de la negociación del TLC de Centroamérica con los Estados Unidos. Las políticas públicas en esta área deben darle especial atención al respeto de normas laborales, especialmente a las condiciones laborales de las mujeres, que constituyen la mayor parte de los trabajadores en la maquila.

2. Instrumentos concretos para impulsar el desarrollo rural y local con nuevos motores de crecimiento

Existen varios instrumentos para promover el desarrollo económico local, que incluyen planes locales de desarrollo definidos de manera concertada, el establecimiento de un régimen que de manera especial favorezca las inversiones pioneras en alguno de los cuatro motores de desarrollo, la creación de instituciones que apoyan la difusión de innovaciones y el conocimiento, y la movilización de recursos, públicos y privados, para financiar este esfuerzo.

a) Planes locales de desarrollo económico

Ya se ha progresado en el campo de las políticas territoriales con la formulación de estrategias de reducción de la pobreza en el ámbito local. Se justifica continuar estos esfuerzos, asegurando unos procesos serios de concertación y su articulación con los Consejos de Desarrollo, así como una visión amplia que tome en cuenta que la inversión y la generación de empleo son

las bases para reducir la pobreza, y que no basta con aumentar el gasto público para lograrlo.

Los avances ya alcanzados pueden reforzarse, de manera que se asegure la implementación de estrategias de reducción de la pobreza, o maniobras consensuadas de desarrollo económico municipales y departamentales. De acuerdo con los avances que ya se han dado y sus perspectivas, congruentes con un desarrollo económico local de naturaleza participativa, el impulso a la formulación y ejecución de estos planes es absolutamente prioritario. No se limitarían a constituirse en planes locales de gasto público, aunque el gasto publico sí sería uno de sus componentes más importantes.

Más bien, por medio de estos planes se buscaría: a) aumentar el gasto público en educación y en salud locales, y asegurar un aumento de la cobertura y calidad de la educación y de la salud, congruente con los lineamientos de política nacional planteados en el capítulo VI; b) ampliar los programas de becas, almuerzos y desayunos escolares; c) fortalecer los programas de salud preventiva e inmunización; d) enfocar el gasto público hacia los hogares más pobres, el área rural, las mujeres y los indígenas; e) habilitar caminos rurales; f) facilitar activos para los pobres, incluyendo tierra para los pobres del área rural; g) canalizar los subsidios habitacionales para vivienda entregados a las familias más pobres; h) orientar los programas sociales basados en el Sistema Nacional de Inversión Pública,y tomando en cuenta indicadores de progresividad; i) realizar evaluaciones ex post y ex ante de programas sociales; j) promover la auditoría social; y, como ingrediente fundamental de los planes, k) articular inversiones públicas y privadas para favorecer a nivel local el desarrollo de los cuatro motores de crecimiento ya mencionados.

A nivel departamental es especialmente importante que los planes de desarrollo articulen políticas territoriales con políticas sectoriales —salud, educación, vivienda— y con procesos de inversión pública y privada, favoreciendo también el desarrollo de los cuatro motores de crecimiento ya mencionados.

b) Apoyo a las PYMES

Por la importancia del territorio en el desarrollo de la pequeña y mediana empresa (PYME), cabría incluir como parte de planes locales de desarrollo económico los estímulos a las PYMES, sin descuidar medidas nacionales de apoyo. Por un lado, toca contar con una vía de largo plazo, nacional, que incluya la adecuación de la legislación para que no se excluya a este sector del acceso al crédito o a servicios tecnológicos. Correspondería, en particular, realizar reformas institucionales al sector financiero para facilitar el acceso al crédito y fomento a instituciones que impulsen el desarrollo de los pequeños empresarios en Guatemala.

La otra vía, de base más local, debería incluir programas de asistencia crediticia combinados con asistencia técnica, sistemas de información para la toma de decisiones del sector, la integración de redes entre las PYMES y empresas grandes y el mercado internacional. En particular, combinar la participación con el empoderamiento efectivo y el apoyo a las PYMES requiere la utilización de instrumentos apropiados para que los sectores

pobres y excluidos aprovechen las oportunidades de participación y de desarrollo local.

Son necesarios unos servicios de información y de animación económica, capacitación para la participación estratégica, capacitación empresarial, asistencia técnica para identificar las ideas productivas más viables, asistencia financiera para acceder a los mecanismos crediticios que posibiliten la creación de nuevas empresas, y cooperativas apropiadas a este segmento de población. Las características principales de los servicios requeridos son las siguientes: a) diferentes de lugar a lugar tomando en cuenta las condiciones específicas; b) integrales, en cuanto a la articulación coherente entre servicios de capacitación, información, asistencia técnica y financiera; c) autosostenibles, en el sentido de ser accesibles a los sectores pobres (costo bajo o nulo y condiciones de confiabilidad y calidad) y no subsidiados.

Particular atención requeriría el apoyo a la microempresa, a la pequeña empresa, y a la empresa agroindustria rural, así como el fomento de empresas artesanales. Lo primero significa incrementar la generación de valor agregado en la producción agropecuaria y forestal de las áreas rurales del país.

Además, se requiere fomentar la diversificación del empleo rural mediante un programa nacional de promoción de la micro y la pequeña empresa, programa que debe otorgar especial atención al apoyo técnico y financiero para ambas, al apoyo a la preinversión para proyectos agroindustriales, a la investigación de mercados para productos agroindustriales y a la organización y capacitación gerencial para productores rurales interesados en actividades agroindustriales.

Un programa similar podría implementarse con el fin de dar apoyo al establecimiento y operación de agroindustrias rurales, incluyendo asistencia técnica para el diseño, montaje, operación y funcionamiento de pequeñas plantas agroindustriales con tecnología limpia.

En lo que se refiere al fomento de empresas artesanales correspondería asumir el compromiso de contribuir a mejorar la calidad de los productos artesanales y a elevar la productividad de los artesanos, a efecto de que puedan participar en los mercados nacionales e internacionales en condiciones de competitividad. Ello involcraría actividades de apoyo que cubrieran las mismas áreas que serían parte del apoyo a la micro y pequeña empresa rural.

c) Programas de apoyo a la actividad económica de las mujeres

Las acciones para favorecer a las mujeres son especialmente importantes en el área del empleo y de las PYMES, como lo establece la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006. Incluyen reestructurar las asignaciones de la inversión y gasto público destinados a aumentar las oportunidades económicas de las mujeres, estableciendo en el presupuesto nacional una asignación que permita la ejecución integral de la política, y el plan de equidad a favor de las mujeres.

En el caso del apoyo a la micro y pequeña empresa y agroindustria rural se requiere, en particular:

1. Formular y aplicar programas concretos de apoyo al desarrollo de la capaci-

dad de las mujeres en los distintos sectores y grupos socio culturales, especialmente para aquellas que son jefas de hogar;

2. Apoyar, fortalecer e impulsar la creación de redes empresariales de mujeres, cooperativas, empresas asociativas, bancos y otras que les garanticen la elevación de la productividad de las mujeres;

3. Diseñar e implementar programas de adecuación de técnicas de producción que les permitan mejorar los grados y la magnitud de la producción;

4. Asignar un 5% de los fondos provenientes de la cooperación internacional bilateral y multilateral, a programas y proyectos de generación de ingresos para mujeres de todos los sectores y grupos socioculturales de Guatemala;

5. Reformar la normativa jurídico administrativa vigente a fin de garantizar que las mujeres tengan acceso a las fuentes de crédito, recursos y servicios para la producción; y

6. Crear, apoyar, flexibilizar y extender los programas de crédito en sus diversas modalidades para mujeres de los distintos sectores y grupos socioculturales, desde las instituciones del gobierno. También se podría llevar a cabo actividades similares de apoyo a las mujeres en el caso del fomento de empresas artesanales.

d) Planes de desarrollo urbano de ciudades secundarias

La estrategia de desarrollo rural y las políticas de apoyo a los clusters económicos necesitan incorporar una nueva dimensión: la sinergia entre desarrollo rural y desarrollo urbano. En términos generales, las áreas rurales tienden a proveer a las áreas urbanas de materias primas para el consumo y la industria, y de servicios ambientales como agua, energía y material de construcción. Las áreas rurales también han tendido a ser espacios de acumulación financiera primaria, y algunos de esos recursos tienden luego a invertirse en actividades más rentables en las áreas urbanas. Por otra parte, las ciudades tienden a concentrar información estratégica, servicios administrativos públicos, servicios y tecnología de apoyo a la producción y el poder político. La generación de relaciones estrechas y equitativas entre las áreas urbanas y las áreas rurales colindantes tiende a favorecer el desarrollo humano en ambos espacios.

Sin embargo, es necesario impulsar políticas nacionales y locales complementarias para desarrollar un conjunto de ciudades secundarias ligadas a las nuevas áreas geográficas de desarrollo económico, sobre todo de los clusters no agrícolas. El desarrollo de un conjunto estratégico de ciudades secundarias perseguiría al menos cuatro objetivos: a) un mayor equilibrio ambiental urbano-rural; b) alcanzar ciertas economías de escala en la prestación de servicios públicos y privados; c) volver más accesible a los habitantes rurales algunos de los beneficios propios de los centros urbanos, tales como un mayor dinamismo sociopolítico, comercial y cultural; y d) evitar los costos ambientales, económicos y políticos de contar con pocas y grandes ciudades en el país, tales como el hacinamiento, las pérdidas de eficiencia debido a las distancias y el conges-

tionamiento vehicular, la tendencia a la concentración y centralización política, entre otros.

Las políticas que recibirían un impulso prioritario son la ampliación de la oferta de vivienda, agua, electrificación, comunicaciones, centros de salud y educación de alta calidad y capacidad de atención, y espacios para la cultura y la recreación. Los planes de desarrollo urbano en estas ciudades, formulados de manera participativa con la debida presencia de los Consejos de Desarrollo, y respaldados por una movilización de recursos locales, nacionales e internacionales, podrían servir como catalizadores de esta propuesta.

El desarrollo rural en general se vería beneficiado con el crecimiento planificado de ciertas ciudades en cada región del país. Ello podría traducirse en la promoción del desarrollo urbano de Santa Elena, Petén y de Cobán en el Norte; de Puerto Barrios y Zacapa en el Oriente; de Escuintla en la Costa Sur; y de Sololá y San Marcos en el Occidente. De forma específica, el cluster forestal se vería beneficiado por el desarrollo urbano de Santa Elena, Petén, Cobán y Zacapa; la agroindustria se vería apoyado por el desarrollo urbano de Sololá, San Marcos y Zacapa; los clusters de vestuarios y textiles se beneficiarían del desarrollo urbano de Cobán, Escuintla y Puerto Barrios; la actividad turística se beneficiaría del desarrollo de todas las ciudades secundarias propuestas.

e) Fondos Comunitarios para realizar inversiones conjuntas entre vecinos y migrantes[45]

En este caso se buscaría aprovechar el envío de remesas monetarias de los migrantes a sus familiares, en sus respectivas comunidades de origen; pero a la vez, tratando de ampliar y fortalecer el potencial de desarrollo que encierra esa relación entre vecinos y migrantes, al poner en sus manos el control y el usufructo del poder conjunto que esa relación encierra. En este contexto los Fondos Comunitarios serian instrumentos para movilizar recursos propios de comunidades específicas, tanto de las remesas que reciben del exterior, como de la capacidad conjunta de ahorro e inversión. Dichas comunidades serían apoyadas con asistencia técnica para descubrir y desarrollar el potencial existente, mejorar sus condiciones de infraestructura básica y acceso a la formación y capacitación, y aprovechar la tecnología para conectarse directamente a los mercados nacionales e internacionales.

Para que los Fondos Comunitarios funcionen como un sistema de inversiones conjuntas entre vecinos y migrantes, se requiere que las comunidades del interior se organicen con el propósito de compartir los costos de un conjunto de tres nuevas plataformas económicas que constituyen sus sistemas de operaciones y que son las siguientes: a) plataforma de tipo financiero, que permite la transferencia de recursos entre Estados Unidos y Guatemala, de manera inmediata, ágil y económica; b) plataforma de tipo tecnológico, que permite la comunicación a través de un portal electrónico para las distintas fases de preinversión, inversión y operaciones de proyectos productivos y sociales; y c) plataforma de tipo comercial, para convertir a las comunidades en bloques de negocios, que permitan hacer compras y ventas conjuntas dentro de los mercados de Guatemala y del exterior. Cabría articular

estos esfuerzos con las demás actividades contempladas en los Planes de Desarrollo Económico Local.

3. Política de seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria existe sólo cuando las personas, en todo momento, tienen acceso a suficientes alimentos nutritivos, que satisfagan sus necesidades dietéticas y preferencias alimentarias, para llevar una vida activa y saludable. Este concepto implica no sólo asegurar que las familias más vulnerables puedan producir para el autoconsumo, sino que también conduce a crear una visión más integral, que conlleva el aumento de ingresos familiares, el acceso a mercados, conocimientos y prácticas culturales de higiene y nutrición, y una adecuada producción de alimentos a través de las políticas agrícolas nacionales.

Debido a la degradación ambiental y a la fuerte descapitalización social y económica que tienden a sufrir los grupos más afectados por la inseguridad alimentaria, es poco probable que esta pueda ser resuelta solamente con el fomento de la auto producción de granos básicos. También se debe elevar la producción y la productividad nacional de estos alimentos para garantizar una oferta efectiva a escala global. Además, para combatir la inseguridad alimentaria se requiere de una estrategia multisectorial, de la que la política de apoyo a la producción de granos básicos es sólo una parte

La estrategia necesita incorporar, entre otros, sistemas de monitoreo y prevención de situaciones críticas, manejo sostenible de los recursos naturales, acceso a agua potable, saneamiento y servicios primarios de salud, dotación permanente de desayunos y almuerzos escolares, caminos rurales y, principalmente, acceso a fuentes de ingresos.

Conviene revalorizar la producción nacional de granos básicos por su valor cultural, especialmente para los pueblos indígenas, y por su contribución a la seguridad alimentaria y a la generación del empleo rural. Debido a su importancia como sostén del desarrollo rural, el Estado debe jugar un papel promotor y regulador. Los granos básicos que debe atenderse son el maíz, el frijol, el trigo y el sorgo,[46] y cabría contemplar apoyos directos, inversiones públicas en infraestructura productiva, y la conformación de alianzas estratégicas con oferentes de insumos, transformadores y comercializadores para elevar la productividad, la competitividad y el valor agregado de estos productos.

La anterior política debería estar orientada a las tierras de vocación agrícola, con un claro sentido de ordenamiento territorial, asegurando la coordinación y complementariedad de los instrumentos de fomento e inversión del sector público agrícola (BANRURAL, FONTIERRA, PLAMAR, CONCYT e ICTA entre otros).

En particular, la política de seguridad alimentaria debiera tomar en cuenta que las partes altas de las cuencas, generalmente arriba de los 1.200 metros sobre el nivel del mar, constituyen áreas estratégicas de manejo para mantener el equilibrio ecológico en las áreas rurales. Estas áreas son importantes por ser de recarga hídrica y ser la fuente donde nace el 70% de los ríos de Guatemala. El 75% de la vocación de sus suelos es mayoritariamente forestal. Sin embargo, son las áreas más deforestadas, más densamente pobladas y donde se encuentra el 95% de los municipios con muy alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

Las tierras altas del país constituyen un fiel ejemplo del tipo de impactos negativos que ha generado la alta concentración de la propiedad de la tierra en Guatemala. El sistema de minifundio que domina estas áreas —dedicado a la agricultura de granos básicos en un contexto de abandono histórico del área rural por parte del Estado—, ha impedido asegurar niveles básicos de seguridad alimentaria y ha incrementado la pérdida considerable de capital natural.

Este hecho evidencia que toda estrategia para erradicar la inseguridad alimentaria debe incorporar el ordenamiento territorial y el manejo sostenible de recursos naturales como un aspecto fundamental. Lo anterior tiene dos implicaciones para el enfoque territorial y para la orientación de las políticas de acceso a tierras. Primero, habría que darle prioridad al acceso a tierras ubicadas por debajo de los 1,200 metros. Segundo, habría que garantizar que los programas de apoyo productivo a los grupos beneficiados con tierras por arriba de los 1,200 metros sobre el nivel del mar, se orientaran a la sustitución gradual de la agricultura anual tradicional hacia usos más adecuados de la tierra como la agroforestería, la producción forestal, la conservación de fuentes de agua con la debida remuneración a los propietarios de tierras, y el turismo basado en nuevas rutas y nuevos actores.

4. Política de infraestructura para el desarrollo local y rural

Con base en el fortalecimiento de la participación en el ámbito local, aprovechando la existencia de Consejos de Desarrollo de diversos niveles y especialmente los planes locales de desarrollo económico, es evidente la necesidad de ampliar –en el área rural— la cobertura de la red vial y de electricidad, así como el acceso al servicio telefónico. Como ya se explicó, y tomando en cuenta los desafíos que plantea el TLC con los Estados Unidos en particular, esto es absolutamente prioritario.

En primer lugar, debe mejorarse la interrelación e incorporación de la población de las áreas rurales a los centros de servicios y a los mercados de productos e insumos para la producción rural por medio de la construcción y mantenimiento de caminos de acceso transitables en todo tiempo. Los instrumentos para hacerlo incluyen la formulación e implementación de un plan de coordinación interinstitucional (MICIVI, Fondos Sociales y Municipalidades), así como la implementación de programas de mantenimiento intensivo de caminos rurales y de construcción de caminos rurales con recursos del presupuesto, incluyendo a los fondos sociales.

Ameritaría una atención prioritaria la extensión de caminos a las regiones donde predominan los pequeños productores con capacidad potencial exportadora, tomando en cuenta la posibilidad de que los ingresos que se generen den lugar a una demanda local de bienes y servicios que incorpore a otros productores locales y reduzca la pobreza (véase la sección sobre política comercial).

En segundo lugar, se impone la incorporación de la población de las comunidades rurales a las redes de comunicación telefónica, y la mejorade la cobertura de estas comunicaciones en el ámbito urbano. En este caso se requiere el fortaleci-

miento financiero del fondo específico para telefonía rural, así como un programa de incentivos a la inversión privada en el campo de la telefonía rural.

Finalmente, corresponde aumentar el número de hogares rurales conectados a la red eléctrica nacional mediante la implementación de un Programa Nacional de Electrificación Rural, que debe incluir el fortalecimiento del fideicomiso para la electrificación rural y un programa de desarrollo energético. El esfuerzo masivo que requiere esta extensión de la infraestructura para impulsar el desarrollo rural y local se justifica ante los inmensos desafíos que surgen del hecho de que los pequeños productores deberán enfrentar la competencia y aprovechar las oportunidades que surgen del TLC negociado con los Estados Unidos. Como ya se indicó, sin estas inversiones habría un aumento de importaciones agrícolas y los únicos beneficiarios de las oportunidades para exportar serían los grandes productores, que dependen en mucho menor grado de inversiones públicas en infraestructura.

IV. Promoción de la innovación y el desarrollo tecnológico

1. La incorporación de tecnología para favorecer la industrialización

Un crecimiento continuo de los ingresos debe basarse en niveles de productividad y competitividad crecientes, que no pueden fundarse en salarios bajos y recursos naturales de bajo costo. Se requiere una incorporación creciente de tecnologías para aumentar la productividad, lo que resultaría en salarios cada vez mayores, y en el uso de tecnologías que permitan un crecimiento ambientalmente sostenible. Ello, en el caso de la producción de bienes, equivale a la industrialización.

Lo anterior implica asegurar la existencia de procesos de transformación, de creciente complejidad tecnológica, que garanticen cada vez mayor valor agregado a las materias primas. Favorecer este proceso de crecimiento sostenible con equidad es complejo, pero incluye los arreglos institucionales que promuevan la interacción entre fuentes y usuarios de tecnologías, el acceso a los recursos financieros para procesos de inversión que incorporen tecnologías que favorezcan la competitividad, y los sistemas de control de calidad y mecanismos que permitan canalizar las exigencias de los consumidores, a fin de contribuir a niveles crecientes de calidad de los productores en el país.

2. Arreglos institucionales para favorecer la innovación y difusión de la tecnología

El esfuerzo de concertación, reflejado en planes territoriales de desarrollo económico, así como en la promoción de inversiones pioneras, tendría que incluir la creación de diversas instituciones para impulsar el desarrollo o adaptación de tecnologías. Las características de estos arreglos serían diferentes según el departamento o región de que se trate, pudiendo asociar en estos arreglos a centros universitarios regionales, cámaras empresariales, centros de estudios, autoridades y otros actores locales.

También se podría articular a esas instituciones o actores con otros, provenientes

de diversos territorios, nacionales o extranjeros. Las instituciones concretas, en cada caso, podrían incluir parques tecnológicos, centros de negocios orientados a la adopción y adaptación de nuevas tecnologías, incubadoras de empresas o fondos de aval o de financiamiento de proyectos específicos. Estas iniciativas requerirán contar con cierto financiamiento público que debiera ser sustituido progresivamente por financiamiento de fuentes privadas, en la medida en que se concretan y se observan los resultados de estos arreglos en la incorporación de nuevas tecnologías en procesos productivos.

3.Un Fondo mixto para promover inversiones pioneras

Como ya se indicó, es preciso incentivar las inversiones, especialmente en las cuatro áreas señaladas (turismo, agroindustria, recursos forestales, y textiles y vestuario) con un enfoque territorial y como potencial de convertirse en los motores del crecimiento futuro de Guatemala. Este estímulo especial para la inversión productiva se justifica por dos razones. Primero, en las condiciones actuales existe un sesgo contrario a la inversión, dado por la dificultad de descubrir oportunidades exitosas de inversión, y por el hecho de que solamente cuando ya han sido descubiertas es que son imitadas por otros empresarios.[47] Ello justifica premiar, o darle incentivos especiales, a estas inversiones pioneras que desencadenan posteriores procesos de inversión.[48]

Segundo, las condiciones del crédito en Guatemala no favorecen las inversiones productivas. Prevalecen altas tasas de interés debido al alto margen de ganancia en la intermediación —que se refleja en la brecha entre las tasas de interés pagados a los ahorrantes y los que se cobran a quienes obtienen créditos—, que a su vez refleja la ineficiencia, limitado desarrollo y falta de competencia en el seno del sistema financiero. Además, hay una extrema escasez de préstamos a largo plazo para financiar inversiones con períodos de gestación largos, como los que corresponden a los recursos forestales.

Superar estos problemas justifica la creación de una nueva institución para el financiamiento de inversiones a largo plazo, dirigidas a la descentralización industrial mediante el crecimiento de los clusters mencionados.

Por un lado, en materia de modernización financiera habría que avanzar con la legislación sobre seguros y fianzas, garantías móviles, sector financiero no bancario —incluyendo aquí al sector de las microfinanzas—, y establecer una nueva ley sobre el Mercado de Valores y Mercancías. Dicho cuerpo legislativo ya ha recorrido un largo proceso de diseño, y su puesta en vigencia podría acrecentar la competencia interbancaria, —y dentro del sector financiero en general—, contribuyendo a consolidar una visión destinada a promover inversiones productivas a largo plazo.

Existen otros mecanismos de financiamiento que podrían ampliarse. La colocación de bonos municipales en el mercado, con el apoyo de un banco de inversión —quizás el propio Banco Centroamericano de Integración— podría destinarse al afianzamiento de inversiones de infraestructura, sobre todo en ciudades interme-

dias y municipios de alta productividad, que permitieran el desarrollo de los clusters indicados. Paralelamente, si el mercado de capitales llegara a dinamizarse en el medio, podrían emitirse, con respaldo estatal, bonos para el desarrollo forestal, por ejemplo —denominados en otras latitudes Bonos Verdes.

Por otro lado, convendría crear una nueva institución o Fondo Mixto dirigido a financiar inversiones pioneras en los cuatro clusters, a modo de una industrialización descentralizada. El Fondo Mixto podría integrarse con el concurso del BCIE, de autoridades económicas, del CACIF, de la pequeña y mediana empresa y de los Consejos de Desarrollo, y su objetivo sería desarrollar una cartera de proyectos de banca, optándose por aquellos que ofrezcan los mayores efectos multiplicadores, principalmente en las áreas, forestal, agroindustrial, textiles y confección y turismo.

El Fondo Mixto podría actuar como una banca de segundo piso, colocando recursos a tasas compatibles con la oferta crediticia de los grandes centros financieros internacionales, a través de los bancos comerciales, los bancos de inversión y las entidades del sector de las microfinanzas (asociadas a REDIMIF y FENACOAC), y tomando en cuenta que estas se han constituido en uno de los mecanismos más importantes de canalización del crédito productivo rural. A este respecto, el concurso de BANRURAL debiera ser significativo, en virtud de la amplia experiencia que ha tenido dicha entidad en materia de banca de segundo piso, y de apoyo a sectores como el forestal.

Las inversiones pioneras deben tener una clara base territorial y los Consejos de Desarrollo podrían contribuir con procesos de facilitación y concertación que dan lugar a proyectos bancables de inversión, insertos dentro de las orientaciones de las Planes Locales de Desarrollo Económico. Entre los requisitos de los créditos otorgados por el Fondo Mixto debieran establecerse plazos mayores a los 5-8 años, siendo la garantía una mezcla de aportes, que incluyan la fiducia, la hipoteca y el propio flujo de caja del proyecto en cuestión. Otros requisitos podrían incluir criterios básicos de desarrollo tecnológico y regional, incluyendo la reinversión de al menos parte de las utilidades en la misma región, con crecientes grados de productividad, y asegurando una distribución equitativa de los frutos de la inversión, como el registro de los trabajadores en el IGSS y, en general, el respeto a las normas laborales nacionales.

El sistema bancario podría coadyuvar con la alimentación de nuevos fondos, a través de iniciativas como: a) canalizar las utilidades que Banrural otorga al Estado hacia un fideicomiso, que podría constituir el núcleo del fondo mixto de inversiones pioneras; b) situar en el Fondo Mixto cierto tipo de utilidades, tal es el caso de las provenientes de las empresas portuarias; c) situar en el Fondo Mixto otro tipo de compromisos que no se han cumplido, como las utilidades provenientes de las empresas explotadoras del petróleo guatemalteco, y en torno a las cuales se prescribe la capitalización del llamado Fondo para el Desarrollo de la Nación; y d) contratar nuevos créditos externos, destinados a la promoción de la competitividad y el apoyo a proyectos productivos.

A lo anterior se podrían agregar unas transferencias directas del Estado, tomando en cuenta que los incentivos basados

en la promoción del desarrollo regional o en el desarrollo tecnológico aún son aceptables en el ámbito internacional.[49] Finalmente, podría consolidarse gradualmente una porción de recursos para apoyar el denominado capital de riesgo, que ha sido tan exitoso en diversos países sudamericanos, y que ha permitido financiar proyectos innovadores, provenientes de empresarios que no cuentan con las garantías tradicionales del sistema bancario.

4.Sistema Nacional de Control de Calidad

El desarrollo de la competitividad requiere crecientes grados de calidad, incluyendo la adopción de estándares o normas internacionales de calidad. Ello requiere un avance simultáneo en materia de normas formales, legislativas, para establecer un Sistema Nacional de Calidad que incluya la creación de un organismo nacional de calidad, con capacidad de emitir reglamentos y normas técnicas, y de verificar su cumplimiento por medio de entidades (auditores, laboratorios) debidamente acreditados.[50]

También se requiere fomentar una cultura de calidad derivada de compromisos del sector empresarial, y tomando en cuenta la organización del trabajo y fomentando relaciones de respeto y cooperación entre empresarios y trabajadores, congruente con la idea de que la competitividad tiene un carácter sistémico que incluye, entre otros ingredientes, relaciones obrero-patronales adecuadas. Como parte de la cultura de calidad también debiera promoverse entre los consumidores una cultura de mayor exigencia, suministrando información y facilitando gestiones para que pueda aprovechar la nueva Ley del Consumidor como instrumento para hacer valer sus derechos. Crecientes niveles de exigencia, tanto en mercados externos como en el mercado nacional, contribuirán a mejorar la calidad del conjunto de productores y exportadores en el país y serán un estímulo para incorporar nuevas tecnologías para adecuarse a estas exigencias.

Notas

[1] La Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC) está integrada por CONIC, CUC, Consejo Indígena y Campesino K´UTBALBEY, entre otras.

[2] Integrada por: CALDH, AVANCSO, CONIC y Pastoral de la Tierra.

[3] Este agotamiento del modelo agroexportador ha generado crisis como la del café, que ha agregado cerca de 200,000 empleos perdidos.(AGEXPRONT:2002).

[4] La primera interpretación destaca la igualdad de condiciones iniciales de equidad, antes de que comience el proceso de desarrollo o de cambio social; la segunda acentúa la igualdad de condiciones finales de equidad, una vez se llevó a cabo el proceso de desarrollo. Una perspectiva intermedia enfatizaría el proceso de desarrollo o de cambio social en si mismo. De acuerdo con esta perspectiva, Amartya Sen explica que la igualdad de oportunidades no sólo se refiere a la igualdad en el capital humano, con capacidades similares para obtener ingresos, sino también a la igualdad en capacidades para influir en el proceso de cambio social, de manera que los resultados finales no se caractericen por su inequidad. En ese sentido, destacar la igualdad de capacidades de incidir en el proceso de cambio social, o de desarrollo, permitiría acercar ambas perspectivas.

[5] Esto forma parte de la propuesta inicial del Pacto Fiscal redactada por la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, que recomendó constituir un fondo de estabilización para ejecutar esta política anticíclica. La moción fue desechada durante el período de negociación del Pacto.

*Este es un sistema de información sobre proyectos de inversión que permite establecer prioridades y dar seguimiento.

**Este es un sistema de información sobre los diferentes tipo de ingresos y gastos de instituciones públicas

[6] Véanse F.Alburquerque (1999), A.Vazquez-Barquero, (2002), y G. Canzanelli (2001).

[7] Véanse los diferentes Informes de Desarrollo Humano, así como el Anexo Estadístico y el capítulo I, que se refiere a estas desigualdades..

[8] Esto corresponde al compromiso 5 de la sección correspondiente a los Ingresos del Estado, dentro del Pacto Fiscal.

[9] Sobre la relación entre instituciones y crecimiento véase Pira, (2002a) y (2002b). También pueden concebirse las instituciones como una instancia “mesoeconómica” que articulan las políticas macroeconómicas con la realidad microeconómica, concebida como ámbito de accción empresarial. Este tiende a ser el concepto incluido en las propuestas de la Cámara de Industria y en la de Agexpront. Véase Cámara de Industria (2003) y Agexpront (2002).

[10] Esta no ha sido la experiencia histórica de América Latina y del Caribe, a diferencia de los Estados Unidos y el Canadá. En estos últimos países la relación inicial entre tierra y mano de obra dio lugar a instituciones que favorecieron un crecimiento con equidad, sobre todo mediante un acceso amplio a la tierra, a la participación política y a la educación, mientras que en América Latina y en el Caribe sucedió lo contrario. Véase Stanley L. Enferman y Kenneth L. Sokoloff, (2002) Esta ponencia fue presentada en el XII Ciclo de Jornadas Económicas del Banco de Guatemala, el 19 y 20 de junio de 2003.

[11] Un estudio realizado en el 2002 ilustra la forma en que el tipo de cambio y la tasa real de interés pueden afectar la rentabilidad de plantaciones de pino y teca. Se encontró que a pesar de la adopción del sistema de tipo de cambio flexible a partir de 1989, la tendencia hacia la sobrevaluación del quetzal con respecto al dólar estadounidense entre 1990-1996 fue creciente, generando presiones hacia arriba en el tipo de cambio de hasta 22.6 % en 1996. Por otra parte, la tasa activa nominal de interés, que también fue liberada en 1989, experimentó un salto de un valor medio de 13.4 % durante el período 1980-89, a un valor medio de 21.2 % en el período 1990-99. Como consecuencia, se redujo el valor presente neto de las plantaciones de pino y de teca por hectárea. Los incentivos públicos para plantaciones forestales otorgados a través del Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) sólo han logrado mitigar estos efectos. Los incentivos del PINFOR necesitarían aumentar un 65% para que el valor presente neto de una plantación forestal de pino (con una rotación de 25 años) iguale el valor promedio de la tierra en Alta Verapaz; y hasta un 240% para que el valor presente neto de una plantación de teca iguale el valor promedio de la tierra en este mismo departamento. Véase Ortiz, Ariel. (2002)

[12] El tipo de cambio real es una medida de competitividad de los productos guatemaltecos en el mercado internacional. Permite comparar lo que cuestan los productos externos (su precio internacional por el tipo de cambio) en comparación con lo que cuestan los productos guatemaltecos. En términos aritméticos, R=EP*/P, donde R es el Tipo de Cambio Real, E es el Tipo de cambio nominal, P* son los Precios internacionales y P son los Precios domésticos. Un tipo de cambio real (R) se aprecia cuando el denominador (P) crece más que el numerador (EP*), es decir, los precios domésticos crecen más que los precios externos multiplicados por el tipo de cambio. Ello significa que los productos guatemaltecos suben de precio cuando se comparan con productos externos. En Guatemala, de 1999 a 2003, el tipo de cambio nominal (E, de aproximadamente 7.5 quetzales por un dólar) se ha mantenido prácticamente fijo, mientras que la inflación guatemalteca (6 a 10%) ha estado por encima de la internacional (en torno al 2%). Como resultado, el tipo de cambio real se ha apreciado y las exportaciones guatemaltecas han perdido competitividad.

[13] El tipo de cambio neutral no castiga las exportaciones pero tampoco reduce progresivamente los salarios por la vía de la inflación causada por el encarecimiento continuo de las importaciones.

[14] En términos generales, invertir en activos guatemalteco combina una mezcla de riesgo y rendimiento muy atrayente para las actividades ilícitas, ya que se mezcla un elevado rendimiento respecto a las tasas de interés internacionales, con un bajo riesgo de ser detectado, comparado con otros países.

[15] Ello podría incluir medidas que favorecieran una reducción de la oferta (colocación de bonos en dólares) y de aumento de la demanda (estimular el uso del dólar para ciertas transacciones).

[16] En algunos países, como Chile, se ha puesto en práctica la imposición de un encaje a los flujos de capitales internacionales, para desincentivar la entrada de capitales ilícitos. Sin embargo, en un ambiente de debilidad de la supervisión financiera su probabilidad de éxito es muy baja.

[17] En la medida que se acude al financiamiento externo para cubrirlo, el déficit puede ser mayor y jugar un papel anti cíclico, contrario –en el contexto actual- al estancamiento.

[18] Véase Mann, A. y R. Burke (2003).

*Podría establecerse un valor mínimo de inmuebles por debajo del cual no se aplicaría este impuesto.

[19] Existe una propuesta de Ley presentada al Congreso, que incluye tanto nuevas normas como nuevos impuestos aplicables a nivel municipal.

[20] Cabría esperar que se respeten las nuevas leyes financieras, en el sentido de asegurar que las pérdidas operativas del Banco de Guatemala sean cubiertas por recursos fiscales.

[21] La respuesta tradicional del Banco de Guatemala ha sido restringir todas estas fuentes de mayor liquidez acudiendo a la venta de títulos en el mercado financiero local (lo que se conoce como Operaciones de Mercado Abierto) para reducir el monto de quetzales en circulación y evitar así presiones inflacionarias. El principal costo de ello ha sido contribuir a un aumento de la tasa de interés, además de las pérdidas resultantes de ofrecer rendimientos para que estos títulos sean atractivos para los que los compran.

[22] Para una serie de propuestas que no se llevaron a la práctica y que incluyen una identificación de proyectos específicos para darlos en concesión, así como otros programas de inversión y gasto público, véase Gobierno de Guatemala, (2002).

[23] Para el tema de subsidios para la vivienda véase Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal, (2002), así como Gobierno de Guatemala, (2002) páginas 32-33.

[24] Véase Mellor, (s.f).

[25] Ibid.

[26] Véase INCAE, Agenda Nacional de Competitividad, Guatemala, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, (1998).

[27] Véase Antonio Vásquez Barquero, “Desarrollo Endógeno”, Universidad Autónoma de Madrid. Traducción de A. Vásquez Barquero (2002), Endogenous Development. Networking, Innovation, Institurions and Cities. Routledge, London.

[28] Jusiman (2002)

[29] Programa de Fortalecimiento Institucional en Políticas Ambientales (FIPA),(2003). Potencial forestal

de Guatemala: Revisión general para el diseño de un proyecto en las Verapaces-Izabal. Programa Ambiental de USAID-Guatemala. Guatemala.

[30] AGEXPRONT, (2003).

[31] Con una reducción del índice de concentración del ingreso de 0.32% por año. Véase SNU, (2002).

[32] Estimación propia del proyecto del Informe de Desarrollo Humano (PNUD).

[33] Guatemala tiene una gran variedad de ecosistemas naturales que van desde los bosques productores de agua de la Cordillera Volcánica hasta el valle del Motagua, el más árido de toda Centroamérica; desde tierras altamente fértiles y productivas para la agricultura, hasta tierras que únicamente tienen capacidad para soportar bosques permanentes. Existen cerca de veinte pueblos indígenas que dan lugar a territorios altamente diferenciados: unas poblaciones indígenas incorporadas al comercio y la industria colindan con otras, fuertemente vinculadas a la agricultura; y áreas en las que predomina el uso de un solo idioma colindan con áreas en las que se hablan más de cinco diferentes idiomas. Existen regiones donde las mujeres conforman una parte importante de la población económica y políticamente activa, contrastando con áreas en las que el trabajo doméstico constituye el único ámbito de desenvolvimiento femenino. También se observan grandes diferencias entre las pocas y pequeñas áreas urbanas con acceso a infraestructura y servicios modernos y la mayoría del área rural, con escaso acceso a agua potable, energía, caminos rurales y otros servicios básicos. Finalmente, existe una diversidad de regiones donde florece la actividad económica ligada a los mercados internacionales, que colindan con áreas económicamente deprimidas.

[34] El ISR debe sustituirse por un nuevo régimen de fácil administración, de preferencia con muy pocas deducciones; con un mínimo exento, reducido a niveles comparables internacionalmente, y con tres (3) tasas marginales. Estos dos últimos aspectos podrían incrementar la progresividad del ISR. El nuevo ISR permitiría eliminar el IEMA, que existe hoy por la debilidad de la tributación directa, pero con una gran flaqueza que castiga a las empresas sin importar sus resultados financieros. Otra medida importante es la de eliminar la tasa cero de las exportaciones por una exención. Esto reduciría las obligaciones estatales, que son crecientes, y el costo financiero con el que son cargadas las empresas por los frecuentes atrasos del Gobierno en la devolución del IVA. Además, reduciría el costo administrativo y restringiría el incentivo con que algunas empresas reclaman la devolución sin ser meritorias a este régimen.

[35] Jusiman (2002)

[36] Véase el SNU (2002), pág. 326.

[37] La expropiación, de acuerdo con la legislación guatemalteca, implica compensación. La confiscación, es decir, la expropiación sin la compensación adecuada, no es permitida por la Constitución.

[38] El CIEN, en un estudio sobre la tierra en Guatemala, explica que en el pasado “Los esfuerzos institucionales para resolver el problema agrario han aumentado” pero que “debido a la falta de un planteamiento estratégico y a la escasa coordinación de estos esfuerzos, los resultados son poco visibles”. CIEN (2003), pág. 81.

[39] Véanse las propuestas, por ejemplo, de la Dirección General de Investigación (DIGI) de la Universidad de San Carlos, en conjunto con otras entidades, sobre este tema. Véase EPSUM/DIGI/ACDI/SODEF (2003).

[40] El inventario de las aguas se refiere tanto a la disponibilidad física como a la viabilidad social y por ello incluye el censo de usuarios y la identificación de conflictos de agua, desarrollado bajo criterios múltiples. Social, económico, hidrológico y ambiental.

[41] El nivel de consumo ayuda a determinar el tipo de medidas para controlar la contaminación. En términos generales los usos domésticos consumen el 17 % de la oferta de agua, los agrícolas cerca del 70 % y otros usos —energético, minero, petrolero y otros— el resto.

[42] Alburquerque (2000).

[43] Consejo Nacional de Areas Protegidas, (1999). Turismo, Oportunidad de Negocio y su Aporte en el Manejo de las Areas Protegidas que Integran el SIGAP. Documento Técnico No. 11. Guatemala.

[44] AGEXPRONT, (2003). Exportaciones: Modelo de Desarrollo para Guatemala, Quinquenio 2003-2007. Una Propuesta de AGEXPRONT para la Eliminación de la Pobreza. Guatemala.

[45] Véase OIM (2002) con información actualizada sobre migraciones y remesas.

[46] Los granos básicos como el maíz, frijol, arroz, trigo y sorgo, de suma importancia para Guatemala, son parte

significativa de la dieta de los guatemaltecos y constituyen la fuente principal de carbohidratos (alrededor del 65%) y proteínas (alrededor del 71%). Además, están íntimamente ligados a la cultura de la población indígena. El 84.5% de la producción de maíz amarillo, el de mayor consumo en el Altiplano Occidental, se cultiva en minifundios en fincas menores de 0.7 hectáreas para autoconsumo. Históricamente ha constituido una fuente importante de empleo rural y de generación de ingresos, estimándose que la actividad genera más de 15 millones de jornales anuales que equivalen a 226,979 puestos de trabajo permanentes. Carrera, J. (2001).

[47] Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik (2002),

[48] El argumento para favorecer la inversión es similar al argumento que justifica la protección de las innovaciones por medio de patentes, pero con una diferencia: mientras existe una legislación nacional e internacional para "premiar" a los inventores exitosos, no existe lo mismo en lo que se refiere a los inversionistas pioneros.

[49] Amsden (2001), pág. 292.

[50] Véase en relación a este tema la propuesta de la Cámara de Industria de Guatemala (2003). Ya existe una propuesta del Ministerio de Economía de avanzar con la creación de este sistema.

Capítulo VI

Políticas Sociales para el Desarrollo Humano

Capítulo VI

Introducción

La educación, la salud y la seguridad social son componentes esenciales del desarrollo humano. Son condiciones indispensables para ampliar las oportunidades de las personas y para lograr el pleno desarrollo de su potencial y sus libertades en otros ámbitos. Tanto el sector educativo como el de salud enfrentan desafíos muy fuertes para satisfacer las demandas de cobertura, calidad, equidad y pertinencia de los servicios que requiere la sociedad guatemalteca con toda justicia. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS–, en su calidad de ente responsable de la seguridad social de la población, enfrenta desafíos similares. Como se enuncia en el capítulo I, existe un proceso histórico que ha determinado en gran medida que, a pesar de lo convenido en los Acuerdos de Paz, los avances en materia de desarrollo social todavía sean precarios y persistan profundas desigualdades entre diversos grupos de población en cuanto a la magnitud de los problemas que enfrentan y respecto a las opciones para resolverlos.

Los Acuerdos de Paz definen cuáles son los principales desafíos en cada uno de estos temas: Se requiere que las políticas públicas resuelvan la falta de cobertura, equidad, calidad y pertinencia de los servicios. Sin embargo, los Acuerdos de Paz no plantean necesariamente cómo éstos debieran ser enfrentados por la sociedad. Se requiere todavía alcanzar grandes acuerdos nacionales para resolver los problemas estructurales que afectan los sistemas educativo, de salud y de seguridad social del país. En el presente capítulo se identifican tres: 1. la manera en que éstos se han organizado históricamente para atender las demandas, reflejando y reproduciendo en el proceso un patrón de segmentación y profunda división social; 2. la falta crónica de financiamiento público para los sectores sociales, que acrecienta la desigualdad existente; y, 3. la falta de rectoría y liderazgo del Estado en estos temas, a pesar que son estratégicos para impulsar el desarrollo integral de la nación.[1]

Aunque en materia de lograr acuerdos nacionales ha habido a la fecha más esfuerzos en el área educativa que en las de salud y seguridad social, también hay conciencia que aún no existen acuerdos mínimos entre los distintos sectores y actores de la sociedad sobre cómo proceder en cada tema, de manera que los esfuerzos que se hagan apuntalen la construcción de una visión común de la Guatemala que se quiere forjar. Por estas razones, y a la luz de los grandes compromisos planteados en el capítulo II sobre "Visión de Nación", este capítulo destaca la urgencia de dar continuidad o iniciar, según el caso, grandes diálogos nacionales en cada uno de los tres temas para llegar a acuerdos nacionales, y así hacer frente como sociedad, y con una misma visión y estrategia, a los desafíos del desarrollo social.

Se contribuye con dos tipos de aportes. Primero, se presenta el conjunto de propuestas que se han generado a la fecha en la sociedad guatemalteca sobre las políticas que habría que impulsar en materia de educación, salud y seguridad social, examinando sus principales puntos en común y sus diferencias. Segundo, se formula una propuesta para cada tema que, basada en

las ya existentes y en otros elementos, aporten a la reflexión de por dónde y cómo debería encaminar la sociedad guatemalteca el establecimiento de acuerdos y, consecuentemente, sus esfuerzos en materia de desarrollo social. El capítulo se estructura en tres secciones: la primera está dedicada al tema educativo, la segunda, al de salud, y la tercera, al de seguridad social, enfocando particularmente en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS-. Cada sección consta de dos partes: la primera dedicada a la comparación de las propuestas existentes en cada tema y la segunda con la propuesta propia sobre cada uno de los temas mencionados.

I. Educación

A. Comparación de propuestas existentes

Las propuestas referentes a la política de educación que se examinaron fueron las siguientes: Propuesta de una agenda de largo plazo realizada por la Fundación Qonojel; la propuesta para el financiamiento de la educación en Guatemala con énfasis en la equidad étnica y de género de la Comisión Nacional Permanente de Reforma Educativa –CNPRE- de la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala –SAQB'ICHIL COPMA-GUA-; las conclusiones de los Diálogos y Consensos para la Reforma Educativa que llevara a cabo el Ministerio de Educación –MINEDUC- y la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa –CCRE-; la propuesta del Plan Nacional de Largo Plazo auspiciado por la CCRE; la propuesta de Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe –PREAL- en el documento "Mañana es muy Tarde"; las Metas del Milenio; y los compromisos de Dakar.

A partir del análisis realizado fue posible organizar los principales temas abordados en las propuestas en cinco áreas, que emergen como las prioridades para el sector educación. a) incremento de la cobertura educativa; b) mejoramiento de la calidad educativa y reforma curricular; c) Formación, capacitación y dignificación del personal docente; d) modernización, descentralización y participación ciudadana; y e) incremento del financiamiento asignado a la educación. Por otra parte, el análisis comparativo también propone como categorías básicas la dimensión étnica, el enfoque de género, la relación del sistema educativo con grupos marginados de las áreas rurales y otros aspectos con relación al desarrollo humano, así como los contenidos de los Acuerdos de Paz.

1. Incremento de la cobertura educativa

La mayoría de las propuestas presentan como una política prioritaria la ampliación de la cobertura educativa. Esta política está directamente relacionada con la idea de garantizar la educación a las personas de los sectores y grupos más vulnerables y desfavorecidos, dando prioridad a la equidad de género, étnica, socioeconómica y geográfica. Sin embargo, existen énfasis y variaciones entre los distintos planteamientos. Estas diferencias están asociadas a las implicaciones que tiene la cobertura edu-

cativa en términos de extender los servicios educativos a quienes no los tienen (casos de los Diálogos y Consensos y los Compromisos de Dakar en términos de la educación inicial), a permanecer y avanzar en los distintos niveles y ciclos educativos (casos Qonojel y Plan de Largo Plazo) o en completar un nivel o un ciclo específico (casos Metas del Milenio y Compromisos de Dakar para el nivel primario). Estas diferencias tienen implicaciones para el conjunto de medidas a ser implementadas. La tradición ha sido incorporar mayor número de niños y niñas al nivel primario. Sin embargo, ya en el tercer grado de la primaria un porcentaje significativo pierde y repite los grados y en el peor de los casos, abandona la escuela. Por tanto, solo aumentar la cobertura educativa no significa que los niños y niñas puedan desarrollar los aprendizajes básicos. Poner énfasis en la permanencia del sistema y, sobre todo, que se concluya un ciclo completo de la primaria, plantea una visión y aproximación más apropiada en el caso guatemalteco.

Otra de las distinciones que plantean las propuestas es con relación a la amplitud y ponderación que tiene el aumento de cobertura por nivel educativo. Las posiciones a este respecto señalan, en primer lugar, la ampliación de la cobertura en todos los niveles educativos como es el caso de los Diálogos y Consensos, Qonojel y el Plan de Largo Plazo. Estas dos últimas propuestas incluyen hasta el nivel superior. En contraste, las Metas del Milenio y el Marco de Acción de Dakar particularizan la educación primaria.

Las diferencias también se hacen notar con relación a la ampliación de la cobertura en los subsistemas de educación. Para el Plan de Largo Plazo y los Compromisos de Dakar, la alfabetización constituye una política prioritaria. Otras propuestas como las de Qonojel, CNPRE-COPMAGUA, Plan de Largo Plazo y Metas del Milenio, mencionan la alfabetización de adultos como parte de sus estrategias. En algunos casos se estima que la alfabetización debe de realizarse de manera bilingüe y focalizarse hacia las mujeres. Por tanto, la alfabetización como política prioritaria no constituye un consenso generalizado entre las propuestas. Por otra parte, en consonancia con los Acuerdos de Paz y la Ley de Educación Nacional, el Plan de Largo Plazo y el Marco de Acción de Dakar proponen políticas referidas a la educación no formal y la educación extra-escolar, vinculada al desarrollo personal, y educación para el trabajo dirigida a jóvenes y adultos.

2. Mejoramiento de la calidad educativa y reforma curricular

Las áreas y los enfoques que se proponen para mejorar la calidad de la educación son básicamente tres. En primer lugar las propuestas de Qonojel, CNPRE - COPMAGUA, Diálogos y Consensos y el Plan de Largo Plazo hacen énfasis en las reformas curriculares en atención a las diferencias culturales y lingüísticas. A este respecto, se señala la importancia de la educación bilingüe y de la enseñanza en el idioma materno como parte de una política democrática de afirmación de las identidades. Como estrategias del desarrollo de la perspectiva lingüística y cultural en los cambios curriculares, se propone realizar una regionalización lingüística del país. Esto

implicaría flexibilizar los currícula ofreciendo la oportunidad de elementos comunes a nivel nacional y componentes diferenciados para diversas regiones. En el caso del Plan de Largo Plazo se propone el cambio curricular en el sistema educativo no formal recuperando la diversidad cultural sobre la base de la unidad nacional.

En segundo lugar, las propuestas de Qonojel, Diálogos y Consensos y los Compromisos de Dakar, establecen prioridades específicas de la reforma curricular. Entre las áreas curriculares que se proponen están la lectura y escritura, la aritmética, competencias prácticas, educación ciudadana, interculturalidad, género, ciencia y tecnología, educación para el trabajo, salud, educación sexual y VIH SIDA. Las propuestas también destacan el desarrollo de metodologías que permitan a los estudiantes constituirse en el centro del proceso enseñanza-aprendizaje. Finalmente, se reconoce la importancia de la legitimidad en el diseño de los nuevos curricula mediante la participación de los miembros de la comunidad educativa y de la sociedad civil guatemalteca.

En tercer lugar, Qonojel, el Plan de Largo Plazo, la Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa del PREAL y los Compromisos de Dakar establecen la incorporación de instrumentos de medición de los procesos de aprendizaje, mediante el establecimiento de estándares comunes y divulgando los resultados. En el caso de Qonojel y la Comisión Centroamericana del PREAL, se propone que se evalúe el desempeño de los maestros. De esta manera se pretende vincular los resultados de los rendimientos escolares con las políticas de contratación, despido y aumento salarial. La evaluación siempre ha constituido un componente básico en el diseño y el desarrollo curricular, pero el debate se refiere al carácter de la evaluación curricular. En particular, la recomendación del establecimiento de estándares nacionales y centroamericanos podría contravenir los esfuerzos de flexibilizar la currícula para atender diferencias culturales y lingüísticas, así como otras reformas que promuevan la equidad de género.

Un espacio vacío en las propuestas existentes lo constituye la reconfiguración que sufren los diversos sistemas educativos, en términos de reorganización y flexibilidad curricular. El sistema educativo guatemalteco propone una estructura en la cual los niños y las niñas atienden el nivel primario de los 7 a los 12 años de edad. La educación secundaria, incluyendo el ciclo diversificado, se ha diseñado para jóvenes entre los 13 y 18 años. En otros países, la estructura curricular inicia a los 6 años y la secundaria se estructura para un período de cinco años, por lo que un joven a los 16 años ha concluido su formación en el nivel medio. Considerando los altos niveles de repitencia que tiene el sistema educativo, el hecho de considerar los aprendizajes previos como parte de la nueva estructura es de trascendental importancia para la reducción del fracaso escolar y parte fundamental de las políticas de universalización de la escuela primaria.

Por otra parte, se requeriría determinar de manera clara y concreta cuáles son los aprendizajes fundamentales y las áreas de desarrollo que orientan los procesos de reforma curricular y, si fuera el caso, el establecimiento de los estándares. Así también convendría disminuir el número de años para que los jóvenes continúen sus estudios en la universidad o se incorporen al

mundo del trabajo. Finalmente, se requeriría establecer el conjunto de interrelaciones y equivalencias entre el sistema de educación escolar y extraescolar.

3. Formación, capacitación y dignificación del personal docente, técnico y administrativo

La relevancia de la política de formación y perfeccionamiento del sector educación se ve reflejada en las propuestas de Qonojel, CNPRE-COPMAGUA, Diálogos y Consensos, Plan de Largo Plazo y Comisión Centroamericana PREAL. En algunas propuestas, el énfasis es específicamente para los docentes; para otras, la formación y actualización debe incluir al personal técnico y administrativo. En el caso de las propuestas que dan prioridad a los docentes, se establecen relaciones con otras áreas de política como lo son la reforma curricular y la política salarial. Sin embargo, no existe un lenguaje y una orientación común en la especificación de esta política si se considera que para algunas propuestas, como en el caso de Qonojel, CNPRE-COPMAGUA y los Diálogos y Consensos, se plantea el requerimiento de una formación inicial y la profesionalización del personal docente en servicio a nivel universitario.

La propuesta de Qonojel, el Plan de Largo Plazo y de la Comisión Centroamericana PREAL, es vincular la política de incremento salarial al desempeño profesional y a la calidad de la formación inicial y a la capacitación en servicio. De esta manera, los programas de formación y capacitación de maestros dan un nuevo significado a la función docente, reduciéndola a una acción que está al servicio del mejoramiento del rendimiento de los estudiantes. Sólo sobre esta base es que los maestros formados y capacitados tienen la posibilidad de obtener incentivos. Con ello, la escuela corre el peligro de perder su razón de ser en términos más amplios de formación de personas, para convertirse en un sistema de producción de individuos con buenos rendimientos. En el marco de los procesos de integración regional, se demandan instancias y mecanismos de acreditación de maestros y de los programas de formación, profesionalización y capacitación que se generan en las normales superiores y en las universidades.

4. Modernización, descentralización y participación ciudadana

Se observa que las políticas propuestas coinciden en los requerimientos de la descentralización del sistema educativo nacional. Sin embargo, no hay claridad ni puntos en común entre las propuestas con respecto a la orientación que esta política va a tener. Es decir, los énfasis varían en relación a si se trata del centro escolar, el municipio o si se pretende desconcentrar servicios a nivel departamental o municipal. Por otra parte, existe claridad de la necesidad de la participación de la comunidad educativa y de la sociedad civil. Sin embargo, no se establece si esto ocurre a través de mecanismos de concesión del Estado con la finalidad de hacer participar a los padres de familia o a través de mecanismos de participación como los consejos de la reforma educativa creados para tal efecto.

En el caso específico de la participación de los padres de familia, se observa también una tensión entre las posiciones que

reducen su participación a los procesos de selección y remoción de maestros. De hecho, en el proceso de descentralización bajo esta perspectiva pareciera ser que la participación sea exclusiva de los padres de familia y esencialmente para influir en el régimen de contratación de maestros con la colaboración de ONGs y el sector privado. Por el contrario, para otros, el proceso de descentralización también tiene que ver con el ejercicio de adaptar y hacer pertinente el sistema educativo de acuerdo a las características sociolingüísticas, económicas y culturales del país.

Por otra parte, los marcos de modernización del sistema educativo no se presentan de manera clara, y sólo se mencionan los requerimientos para hacer más eficaz y eficiente la administración educativa. Esta debilidad se observa en la definición de las propuestas. En el caso del Plan de Largo Plazo, sí se encuentra una mención específica a los requerimientos de la modificación de la visión y misión del Ministerio de Educación. Sin embargo, no se derivan acciones específicas que den respuesta de manera integral a este componente.

La mayor insistencia de todas las propuestas consiste en que la población debe tener un mayor peso en la toma de decisiones, especialmente en los niveles locales para garantizar el derecho fundamental de la educación para todos. Esta declaración de democratizar el sistema educativo se indica no sólo en relación a la descentralización, sino que está presente en la estrategia de ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la educación, evaluar el desempeño docente y aumentar el presupuesto de la educación. En este mismo sentido, la participación ciudadana se hace manifiesta con mayor intensidad a la luz del requerimiento de adecuar el sistema educativo a las diferencias culturales y lingüísticas del país. Sin embargo, no existe una vinculación directa entre los procesos de descentralización y participación con las políticas de género, el desarrollo rural y las estrategias de erradicación de la pobreza.

Conviene destacar que la discusión de las políticas de modernización y descentralización, así como la participación ciudadana, plantea visiones de Estado que en muchos casos son contradictorias. El problema de fondo es que no hay acuerdos mínimos con respecto a una redefinición de las funciones del Estado y la manera como éstas se concretan en el sector educación. Esto implica que tampoco existe una visión de consenso en la sociedad sobre cuál debe ser la manera de organizar los servicios educativos del país.

5. Incremento del financiamiento asignado a la educación

El reconocimiento de la necesidad de incrementar el financiamiento de la educación se observa en las propuestas de Qonojel, CNPRE-COPMAGUA, Diálogos y Consensos y Comisión Centro Americana de Reforma Educativa del PREAL. En el caso del Plan de Largo Plazo, no se menciona como política educativa, pero se propone como un objetivo y meta específica de sostenibilidad. En todos los casos se hace el planteamiento de elevar el presupuesto como porcentaje del Producto Interno Bruto, oscilando entre el 3.1% y el 5%. Una de las críticas a las propuestas de Qonojel y a la propuesta de la Comisión Centroamericana del PREAL es que no establecen en qué políticas y contenidos debería invertirse.

En contraste, la propuesta de la CNPRE-COPMAGUA invirtió el proceso de diseño de políticas: Hizo un análisis previo del presupuesto, realizó proyecciones y estableció las fuentes de financiamiento, para luego determinar los programas y regiones de gasto según las necesidades y la propuesta de dotación de recursos. Caso contrario es el Plan de Largo Plazo que estimó los requerimientos adicionales del presupuesto de educación para los próximos cuatros años en más de 7 mil millones de dólares americanos adicionales. Estos requerimientos exceden las capacidades reales del Estado Guatemalteco. Por otra parte, salvo la propuesta de CNPRE-COPMAGUA, ninguna otra propuesta hace alusión específica a revisar el gasto y la inversión en educación desde la perspectiva de la equidad étnica y de género. En contraste, la propuesta de la Comisión Centroamericana del PREAL hace hincapié en que la inversión en educación debe focalizarse en la población pobre, aunque no hace mención al área rural, ni hace alusión a los pueblos indígenas o a la equidad de género y participación de las mujeres. Se habla de pobres en términos generales para ofrecerles una educación básica.

Dos aspectos adicionales se mencionan en los contextos del incremento del presupuesto de la educación que se relacionan con el tema de la descentralización y participación ciudadana. El primero se refiere a las propuestas de desconcentración y descentralización del presupuesto. Qonojel propone la transferencias de recursos financieros directamente a los establecimientos educativos. La segunda propuesta es el manejo transparente de fondos y la incorporación de mecanismos de auditoría social.

B. Propuesta para el tema educación

La propuesta que aquí se hace para educación sugiere las grandes líneas de acción que permitan contribuir al desarrollo humano, alcanzando mayores niveles de equidad y de libertad para desarrollar las capacidades, destrezas y valores personales y comunitarios. También propicia una integración más armoniosa con la política económica que, en este caso, se plantea orientada a lograr el crecimiento económico con equidad. La elaboración de la propuesta se fundamenta en la Constitución Política de la República, los Acuerdos de Paz, los planteamientos de la Reforma Educativa, las propuestas de políticas educativas que se han hecho por diversos sectores y actores de la vida nacional, así como en la interpretación de los grandes desafíos que hoy día presentan los sistemas educativos como consecuencia de los cambios políticos y económicos a nivel mundial. Estos últimos están expresados en los compromisos del Gobierno en Conferencias y Foros Mundiales, Convenios Internacionales y Declaraciones de Internacionales. La propuesta de políticas educativas asume como punto de partida los objetivos y principios planteados para el sector educación en los Acuerdos de Paz, que propone:

a) Afirmar y difundir los valores morales y culturales, los conceptos y comportamientos que constituyen la base de una convivencia democrática respetuosa de los derechos humanos, de la diversidad cultural de Guatemala, del trabajo creador de su población y de la protección del medio ambiente, así como de los valores y mecanismos de la participación y concer-

tación ciudadana social y política, lo cual constituye la base de una cultura de la paz.

b) Evitar la perpetuación de la pobreza y de las discriminaciones sociales, étnicas, hacia la mujer y geográficas, en particular las debidas a la brecha campo-ciudad.

c) Contribuir a la incorporación del progreso técnico y científico, y, por consiguiente, al logro de crecientes niveles de productividad, de una mayor generación de empleo y de mejores ingresos para la población, y a una provechosa inserción en la economía mundial.[2]

Para el logro de estos propósitos, el Estado deberá tener una participación decidida para garantizar a todos y todas las guatemaltecas una educación básica de calidad. Considerando el carácter público de la educación, se requiere fortalecer el Estado democrático y de derecho que impulse y plantee las condiciones y las directrices del desarrollo educativo en el marco de un gran Acuerdo Nacional sobre el tema de educación que involucre a todos los sectores y actores sociales, así como a los subsistemas de educación pública y privada del país. A continuación se exponen los contenidos específicos de la propuesta para educación:

1. Reestructuración y descentralización del sistema educativo

a) Orientaciones generales

La profunda reforma educativa que requiere el país exige un nuevo marco institucional y sectorial para operar. Por ello, se necesita con urgencia reestructurar el sistema educativo, tanto en su misión, contenidos, organización institucional como en sus procesos, con la finalidad de poner en práctica un nuevo modelo en el sector educación que sea más equitativo, participativo, transparente y eficiente. Deberían asegurarse los cambios y reformas del sistema educativo –público y privado- mediante un marco jurídico que favorezca y legalice las acciones que garanticen el derecho humano de la niñez, juventud y adultos a la educación, independientemente del estrato socioeconómico, la etnia, el género o la ubicación urbana o rural.

Debería darse prioridad a alcanzar un acuerdo nacional sobre cuál es la misión del Estado en materia educativa y al papel de la educación en el desarrollo humano integral. Corresponde también definir conforme a la propuesta de crecimiento económico con equidad que se acuerde para el país lo que se requeriría del sistema educativo nacional, a efecto que éste forme los y las ciudadanas que se necesita para implementar una estrategia de crecimiento económico con equidad. Conforme a estos acuerdos, debería plantearse entonces la reestructuración del Ministerio de Educación, como ente responsable del Estado en materia educativa, de manera que pueda cumplir con sus competencias, en concordancia con un proceso creciente de descentralización educativa.

De la misma manera, no puede ignorarse la profunda segmentación y desigualdad social y económica que el sistema educativo nacional contribuye a reproducir y perpetuar. Esta dicotomía entre lo público (que se ha vuelto sinónimo de baja calidad y orientado a los pobres) y la educación pri-

vada (identificada como de mayor calidad y dirigida a quienes pueden pagar) debería comenzar a romperse en el próximo período de gobierno. En este proceso el Estado, a través del Ministerio de Educación, juega un papel fundamental, que le exige ocuparse, en primera instancia, de la equiparación de las oportunidades de acceso y de una educación de calidad para todos los sectores.

b) Políticas

i) Fortalecimiento de los acuerdos nacionales sobre la reforma y las políticas educativas con participación de la sociedad civil

Fomentando el espíritu de diálogo y búsqueda de acuerdos ya existente en el sector educativo, evidenciado en la existencia de varias comisiones y propuestas de sociedad civil que abordan esta problemática, tales como los Diálogos y Consensos para la Reforma Educativa, se propone dar un paso más en ese proceso. En particular, corresponde adentrarse en el logro de acuerdos sociales acerca de la manera en que debería reestructurarse integralmente el sistema educativo nacional en concordancia con los principios de equidad, acceso universal, pertinencia de la educación y compatibilidad con una propuesta de crecimiento económico con equidad. Esto implica contar con una política de diálogo y búsqueda permanente de acuerdos, que debería ser lo más inclusiva posible, tanto de actores públicos como privados del sector educación, pero también de otros sectores sociales. Debe tomarse en cuenta que el sector educativo es determinante para la configuración de una sociedad distinta, como la que se aspira en una visión de nación que promueva el desarrollo humano integral y sostenible. Para impulsar la participación se deberán rearticular y fortalecer los mecanismos de participación que el Ministerio de Educación ha creado, como lo son las Juntas Escolares, los Comités Educativos COEDUCAS, los Consejos Municipales, Consejos Departamentales y Comisión Consultiva para la Reforma Educativa.

ii) Reestructuración del sistema educativo nacional

El Ministerio de Educación debe de reestructurarse para hacerse más eficaz y eficiente. Para tales efectos se debe buscar la simplificación, reorganización y precisión de las funciones que realiza el Ministerio de Educación en los distintos niveles del sistema para garantizar el mejoramiento de la calidad de la educación, el aumento acelerado de la cobertura educativa, la gestión de la política sectorial, el apoyo a medidas de descentralización a nivel local y el manejo transparente de los recursos. Particular énfasis requiere la reorganización y fortalecimiento en tres esferas geográficas. Primero, debe procederse con la reestructuración de la planta central, especialmente las unidades que atienden la calidad de la educación, las unidades de información y estadística y las unidades de planificación y recursos humanos. Segundo, corresponde fortalecer los mecanismos a nivel de las direcciones departamentales, para desconcentrar el manejo del presupuesto, lo que demandará desarrollar la capacidad institucional de

las unidades de planificación y administración financiera y optimizar el gasto en educación mejorando y garantizando su transparencia. Igualmente deberá hacerse un esfuerzo para mejorar y coordinar las unidades de desarrollo educativo y las jefaturas de educación bilingüe intercultural, las oficinas de servicio a la comunidad. La tercera esfera consiste en la reorganización de la función de apoyo y supervisión del Ministerio de Educación en los niveles locales, replanteando el esquema actual por un modelo más pertinente a las necesidades locales y en apoyo a los procesos de mejoramiento de la calidad de la educación y de descentralización educativa.

iii) Descentralización del sistema educativo

Simultáneamente, debería crearse una unidad de descentralización y reestructura del Ministerio de Educación, con la finalidad de establecer de manera participativa la definición del modelo de descentralización del sistema educativo guatemalteco, en el marco de la Ley de Sistema de Consejos, la Ley de Desarrollo Social y el Código Municipal. Esta unidad tendría que diseñar los proyectos para avanzar en la descentralización hasta los niveles municipales y centros educativos, así como en la conformación de los consejos y comités de participación de padres y madres de familia y la sociedad civil en general. Este programa también velaría por la desconcentración de las funciones tradicionalmente asignadas a las oficinas centrales del Ministerio de Educación y las Direcciones Departamentales para transferir atribuciones y recursos hacia los niveles municipales y centros educativos. En este mismo sentido se debe buscar la articulación del subsector privado educativo en el proceso de descentralización del sistema educativo nacional.

Con un modelo de descentralización educativa discutido y acordado socialmente que responda a lo contenido en los Acuerdos de Paz y con criterios de carácter étnico, cultural, lingüístico, económico y social como determinantes para su reestructuración, se articulará un sistema educativo con instancias claramente definidas de funciones en los niveles escolares, comunitarios y municipales, así como la definición de su interrelación con los niveles departamentales y nacional y entre sectores público y privado. Especial interés adquirirá la participación de padres y madres de familia en un nuevo pacto educativo con el magisterio nacional.

iv) Participación ciudadana

La descentralización consiste en la transferencia de responsabilidades, recursos y capacidades hacia los niveles locales y centros educativos con la finalidad de asegurar la excelencia y calidad en la formación de ciudadanos. Entre los criterios de la descentralización deberían tomarse en cuenta las diferencias culturales y sociolingüísticas para la reducción de inequidades entre territorios. La gestión descentralizada debería promover además, de forma explícita, la participación de la comunidad educativa y de la sociedad civil, en particular de mujeres y población indígena y así fortalecer los procesos de participación de la comunidad en la organización, desarrollo, evaluación y fiscalización social de la educación. Esto debería lograrse a través de las instancias que, desde los niveles locales, promuevan la calidad educativa y la parti-

cipación de la comunidad en la planificación educativa, desarrollo curricular, capacitación y actualización docente y otros servicios.

v) Mejoramiento de las capacidades del personal técnico, directivo y administrativo del Ministerio de educación

Para asegurar que el Ministerio de Educación, en su calidad de ente rector de la educación nacional, cumpla su papel tanto a nivel central como a nivel de sus instancias descentralizadas, debería ponerse en marcha a la brevedad posible el plan y el sistema de capacitación del personal técnico, directivo y administrativo del Ministerio. Las reformas en la gestión administrativa y, principalmente, los cambios para garantizar la equidad y calidad educativa demandan de personal directivo, técnico y administrativo en los niveles nacional, regional, departamental, municipal y local, capacitados y actualizados, así como la revisión de las relaciones entre subsector público y privado de educación y los marcos regulatorios que las ordenan. Igualmente se requiere que el Ministerio desarrolle capacidades efectivas para la regulación de dichas relaciones y el monitoreo del desempeño del subsector privado educativo.

Deberían incorporarse además sistemas informatizados para la gestión de los recursos humanos y realizarse la reingeniería de procesos para hacer más efectivas y eficientes las funciones asignadas a la planta central y a las direcciones departamentales. El país debería contar con una nueva Ley de Educación Nacional y su reglamento que debería regular, entre otras cosas, la relación entre los docentes y el Estado y debieran emitirse las leyes correspondientes para promover los cambios sugeridos en el presente plan.

2. Incremento del financiamiento para la educación, calidad del gasto y mecanismos de control

a) Orientaciones generales

Para atender las necesidades educativas del país y el proceso de reestructura profunda del sector, se requerirá de un incremento gradual pero significativo del presupuesto destinado al sector educación y, en particular, al Ministerio de Educación. A la vez, deberían buscarse otras fuentes de financiamiento adicionales a las del Estado, especialmente del sector privado, para garantizar la sostenibilidad de los esfuerzos educativos.

El gasto público en educación debiera seguir los criterios establecidos en los distintos principios de esta propuesta con especial atención a los grupos desfavorecidos y marginados y con mayor énfasis en políticas y programas que favorezcan igualdad de oportunidades educativas para las poblaciones rurales, pueblos indígenas y mujeres. Para tal efecto se debieran establecer mecanismos que velen por la continuidad y sostenibilidad del gasto y la dirección del presupuesto del sector y del Ministerio de Educación, con participación de la sociedad civil.

Debiera establecerse un plan específico de inversión en programas que hagan viable el desarrollo educativo para las zonas de extrema pobreza, pueblos indígenas y grupos de niñas y de mujeres. Debería establecerse un plan específico de inversión de largo plazo como instrumento de continuidad de la inversión de las políticas públicas en educación. Las instancias de eva-

luación y control del gasto también deberían velar por la continuidad y seguimiento de la inversión y de las políticas públicas en educación. El gasto educativo debería estar sujeto a un control social que garantice su transparencia, la efectividad y pertinencia del financiamiento de los programas y los proyectos en materia educativa. Se transferirían, en el marco del proyecto del SIAF, las capacidades de utilización de fondos de la planta central del Ministerio de Educación hacia las direcciones departamentales de educación.

Debería también regularse de manera efectiva el gasto educativo que se realiza en el subsector privado a efecto de que se garantice, mínimamente, la calidad de la inversión que hacen los hogares en este servicio y limitar los cobros indebidos o excesivos en que actualmente incurren los hogares guatemaltecos, inclusive los que se encuentran en pobreza. Esta propuesta deberá ser parte de un fortalecimiento de la capacidad regulatoria del Ministerio de Educación, llevándolo a cabo con base en un proceso de diálogo y negociación con representantes de la educación privada y de otros sectores de la sociedad civil.

b) Políticas

i) Incremento del financiamiento público de la educación

La disponibilidad de recursos para el MINEDUC tiene relación directa con la disponibilidad de recursos por parte del Estado. Por estas razones, el sector educativo no está ajeno a los sucesos vinculados con la política fiscal y la política económica del país. Para lograr un salto cualitativo en materia de acceso, equidad, calidad y pertinencia educativa se requiere incrementar de manera substantiva el presupuesto público, elevando el mismo, mínimamente al 4% del PIB al final del presente gobierno. Ello significa para el conjunto de la sociedad, realizar un esfuerzo fiscal de primera magnitud que debiera darse a la luz de los Acuerdos ya alcanzados en el Pacto Fiscal. Es decir, si bien puede requerirse un incremento en la carga tributaria para sufragar los costos de impulsar desarrollo social (incluido salud y seguridad social), paralelamente debieran implementarse las demás medidas –de tipo administrativo, de reducción de privilegios y de mayor transparencia- que están contenidas en el Pacto, a efecto que el esfuerzo social se traduzca efectivamente en un incremento substantivo de los recursos destinados al sector educativo.

ii) Calidad en la inversión / gasto público en educación

Junto a la ampliación del presupuesto, hay que asegurar que las inversiones públicas en educación generan resultados positivos, que éstos se logran al menor costo posible, que sus beneficios sean percibidos fundamentalmente por la población en situación de pobreza y que están orientados a ofrecer una educación de calidad y con pertinencia étnica y de género a la población. La calidad de la inversión se asegura también en la medida que se asignan recursos para generar a lo interno de las organizaciones las condiciones y capacidades que se requieren para cumplir con las funciones que finalmente se traducen en acciones que favorecen la educación. Se propone, por consiguiente, contar con un plan de inversión de largo plazo para el

sector educativo que inicie su implementación en el próximo gobierno y mantenga su vigencia en administraciones posteriores.

iii) Vigilancia ciudadana de la inversión en educación

Se plantea la necesidad de contar con instancias de evaluación y control del gasto de educación con participación de la sociedad civil y que se establezcan en los 22 departamentos de país. Éstas deberían contar con los recursos humanos y técnicos apropiados para dar seguimiento a las finanzas y tener la capacidad de vincular sus resultados con los procesos de toma de decisión que se dan a nivel departamental, municipal y de centro escolar, tanto en materia de inversión como de contenidos programáticos.

3. Acceso universal a la educación

a) Orientaciones generales

Sin distinción cultural y étnica, de género o de clase social, todas las niñas, niños, jóvenes y adultos deberían tener acceso universal, permanencia y promoción al menos a 9 años de educación básica con calidad y pertinencia. Se debería también reducir el analfabetismo a una mínima expresión, poniendo particular atención a programas específicos para mujeres campesinas indígenas que vinculen el desarrollo de la alfabetización a procesos de producción, educación de la niñez, afianzamiento de las identidades culturales diversas, equidad de género y salud reproductiva. La atención de la población de mujeres indígenas debería ser una prioridad en los departamentos con mayor índice de analfabetismo: Alta Verapaz, Quiché, Sololá, Huehuetenango, Baja Verapaz y Totonicapán. Deberían brindarse también oportunidades de formación a jóvenes y adultos que no han tenido acceso a la educación formal o la han abandonado. Corresponde diseñar e implementar programas de educación extraescolar con una orientación hacia el trabajo, en alianza con el sector productivo y empresarial.

Para lograr el acceso universal a la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, se debería incrementar la cobertura educativa entre los años 2004 al 2008 de manera progresiva, para que en el año 2025 exista una cobertura universal de educación básica de 9 años. Para ese mismo año debería haberse universalizado también la educación inicial y preprimaria. Para ello es necesario que en el próximo período de gobierno los programas comiencen a atender de forma prioritaria a las poblaciones que no tienen actualmente acceso a la educación, especialmente en las zonas rurales del país.

Además, durante el próximo período de gobierno todos los estudiantes de los niveles preprimario y primario del área rural deberían estar atendidos con programas de desayunos escolares, y la niñez de los niveles preprimario y primario del área urbana atendidos con programas de refacciones escolares. Debería también asegurarse que la totalidad de alumnos de las escuelas públicas y de las escuelas privadas comunitarias sean dotados de libros de texto y útiles escolares. Durante este mismo período deberían incrementarse también el número de becas escolares, especialmente en la población estudiantil de las zonas más pobres del país, afectadas por

el conflicto armado y con particular énfasis en la población de niñas y niños indígenas del área rural.

El acceso a infraestructura escolar adecuada y en buen estado es también vital para el proceso educativo, por lo que debería considerarse como prioridad la reparación de las escuelas que están en mal estado e implementar programas que aseguren su mantenimiento continuo de ahora en adelante. En este proceso es necesario, además, contemplar la dotación de infraestructura y ambientes tecnológicos para los procesos de aprendizaje, así como para la administración educativa.

b) Políticas y programas

i) Atención integral de niños y niñas de 0 a 5 años

Debería crearse el Programa Nacional de Atención de la Niñez con los objetivos de estimular las condiciones de un adecuado desarrollo social, psicológico, nutricional y sano de los niños y niñas. El programa se desarrollaría con la participación de la comunidad, especialmente de las madres y padres de familia y el voluntariado. En una primera fase, el programa se concentraría en atender a la niñez de las áreas rurales y de mayor pobreza en el país, con pertinencia étnica y lingüística.

ii) Cobertura universal de la educación preprimaria, primaria y básica

Correspondería fortalecer el Programa Nacional de Autogestión Educativa –PRONADE- con el objetivo de ampliar la cobertura de los niveles pre-primario y primario, especialmente con relación a la universalización de la educación en los cuatro primeros años de la educación primaria para los niños en edad escolar. El modelo de autogestión se ajustaría a los principios de la descentralización y del carácter público de la educación, fortaleciendo la participación de los padres y madres de familia y mejorando las condiciones laborales de los docentes. Debería hacerse un importante esfuerzo para fortalecer el programa también en cuanto a la calidad educativa.

En cuanto a la educación básica, dado que a la fecha no ha constituido una prioridad para el Estado, se requeriría como primer paso definir y acordar cuáles son los programas educativos que habría que emplear para asegurar la cobertura universal hasta este ciclo. En el ínterin, deberían apoyarse las alternativas ya existentes en el país, tales como el ciclo básico tradicional, la telesecundaria y el experimental.

iii) Incorporación de jóvenes sin acceso a la educación extraescolar

La existencia de un Programa Nacional de Educación Extraescolar permitiría desarrollar proyectos en distintas partes del país que permita a los jóvenes que no tienen acceso a la educación formal, obtener una educación integral y con orientación hacia el trabajo, en el marco de una alianza estratégica entre el Ministerio de Educación, el sector empresarial y las comunidades.

iv) Alfabetización de la población adulta

Debería fortalecerse el programa de Bialfabetización Bilingüe para Mujeres Indígenas con la finalidad de disminuir el analfabetismo y generar condiciones equitativas a los grupos de población con mayo-

res niveles de pobreza y exclusión. El programa se concentraría en los departamentos con mayores niveles de analfabetismo y vincularía los temas de alfabetización a la cultura, la salud de las mujeres y la familia y el trabajo productivo. El programa también prevería el fortalecimiento institucional de la Comisión Nacional de Alfabetización –CONALFA-.

v) Asistencia complementaria para niñas y niños

Para asegurar mejores condiciones para el acceso y permanencia de las niñas y niños en las escuelas, particularmente en el área rural y entre la población más pobre, se impulsaría un Programa de Asistencia Complementaria que organice y coordine los programas de Becas para las Niñas, Becas para la Paz, desayunos y refacciones escolares, libros de texto y útiles escolares y otros subsidios dirigidos, que contribuyan a la permanencia de niñas y niños en las escuelas.

4. Equidad étnica y de género

a) Orientaciones generales

La educación debería ser pertinente a las diferencias culturales y lingüísticas del país. Para ello se requiere expandir la educación bilingüe en todas las regiones lingüísticas, en los distintos niveles educativos y en los programas de alfabetización. Atendiendo a la Constitución Política de la República, a los Acuerdos de Paz y a la reciente legislación sobre idiomas promulgada por el Congreso de la República, el sistema educativo guatemalteco debería ser descentralizado y regionalizado sobre la base de las características sociolingüísticas del país, con la finalidad de legitimar y hacer pertinentes los procesos educativos a la población guatemalteca. Además, la reforma curricular habrá desarrollado el componente de interculturalidad para todos los niveles educativos y se deberá incorporar este componente como parte fundamental en la formación inicial de maestros y en su formación continua.

La educación también debería dar prioridad a eliminar las brechas e inequidades de género, ampliando las oportunidades a las niñas y mujeres para su acceso y permanencia en todos los niveles del sistema educativo. La equidad étnica y de género debería ser a la vez transversal en todas las demás políticas de desarrollo educativo del país, propiciando en particular profundas transformaciones en las currícula de estudio y en los modelos de aprendizaje, promoviendo para todas las niñas y niños modelos equitativos de acción y relación. Se debería dar también acceso equitativo a jóvenes y mujeres adultas en los programas de educación extraescolar y orientados al trabajo, rompiendo en el proceso con las pautas tradicionales de segmentación ocupacional, al formar y capacitar a las mujeres para desempeñarse en diversidad de oficios más allá de los tradicionalmente asociados a su inserción ocupacional, a efecto que puedan competir efectivamente en los mercados laborales por ocupaciones mejor remuneradas y tener mejores oportunidades de equiparar sus ingresos promedio con los de los hombres.[3]

b) Políticas

i) Generalización de la educación bilingüe

Se deberían fortalecer los programas de educación bilingüe, revisando las estrategias de implementación para ampliarlos a

todos los niños y niñas del país, especialmente en el nivel preprimario y primario. Para tales efectos, los programas deberían incluir la elaboración y distribución de textos escolares bilingües y la capacitación de maestros en los idiomas maternos y su didáctica, así como la enseñanza del español como segunda lengua.

ii) Programa nacional de educación multi e intercultural

En el marco de las acciones de formación de docentes y de reformas curriculares, se deberían generar oportunidades para la incorporación de experiencias educativas que promuevan la comprensión y promoción de las diferencias étnicas y culturales del país. Este programa también tendrá un componente específico de relaciones equitativas entre los géneros.

iii) Programa nacional de educación para las niñas y las mujeres

El programa de becas escolares y bolsas de estudio para niñas y mujeres adolescentes debería fortalecerse con la finalidad de asegurar mayores oportunidades para el acceso y la permanencia de las niñas en el sistema educativo guatemalteco en los niveles primario y ciclo básico del nivel medio. Este programa debería coordinarse con el programa de alfabetización bilingüe enunciado previamente, dirigido especialmente para mujeres indígenas. A la vez, debería procederse a proponer, en el marco de las transformaciones curri-culares, actitudes, comportamientos y contenidos de aprendizaje para docentes y estudiantes que promuevan efectivamente relaciones equitativas entre los géneros en todos los ámbitos de la vida en sociedad. En este sentido, se requiere mantener y ampliar el apoyo a la implementación de metodologías educativas que fomenten la equidad entre los géneros, en el marco del programa nacional de educación de la niña.

iv) Programa nacional de formación para el trabajo con enfoque de género

Este programa debería materializar la promoción del aprendizaje entre las mujeres de ocupaciones que no forman tradicionalmente parte de su experiencia laboral, que a la fecha ha estado estrechamente vinculada con el papel que le ha tocado desempeñar en la esfera doméstica y que, al incursionar en los espacios laborales, se ve obligada a replicar, ante la falta de otras oportunidades y conocimientos. Igualmente, los programas de educación para el trabajo deberían enfocar la educación de los hombres diversificando sus aprendizajes hacia oficios no calificados como “tradicionalmente masculinos”, propiciando en el proceso una renovación de la comprensión sobre las funciones públicas y privadas que hombres y mujeres deberían desempeñar en la sociedad y su interrelación. Estos programas deberían acompañarse de sistemas de becas y préstamos educativos, cofinanciados entre el Estado y el sector privado, que faciliten el acceso efectivo de mujeres de bajos recursos a mejores oportunidades de formación y de inserción laboral posterior.

v) Programa nacional de apoyo a la crianza para mujeres trabajadoras en programas formativos

Una limitación crítica que enfrentan las mujeres para avanzar en su formación y desarrollar sus capacidades es el hecho de

que carecen de apoyo tanto dentro del hogar como fuera de éste para el cuidado y educación de los hijos. Esto las obliga a abandonar los estudios o bien, a desistir de emprenderlos. El Estado, conjuntamente con el sector privado, deberían instituir un sistema nacional de servicios de apoyo a la crianza (casas cuna, guarderías, centros preescolares, jardines y comedores infantiles, hogares comunitarios) de fácil acceso geográfico y económico, que ofrezcan condiciones de seguridad e higiene y estimulen el desarrollo infantil con personal profesional y calificado para ello. Estas instituciones deberían dar prioridad a los hijos de mujeres solas y jefas de hogar e involucrar a personas adultas mayores en los programas.

5. Calidad de la educación

a) Orientaciones generales

Las prácticas educativas deberían dirigirse al desarrollo de aprendizajes indispensables para la vida cotidiana, el ejercicio de una ciudadanía plena y la construcción de conocimientos, habilidades y destrezas requeridas en el mundo del trabajo y la era del conocimiento. Ello implica necesariamente reestructurar el sistema educativo nacional, articulando de manera pertinente y racional los subsistemas de educación escolar y extraescolar. La estructura del subsistema escolar debería reconvertirse para ofrecer servicios con excelencia y pertinencia educativa, reduciendo las condiciones de fracaso escolar en los distintos niveles educativos, especialmente en el nivel primario. Las distintas propuestas que contienen perfiles, competencias y experiencias educativas se validarían y evaluarían en diversas regiones del país bajo una perspectiva de flexibilizar la currícula. La nueva estructura educativa debería reconceptualizar la educación primaria, iniciando el primer grado a los 6 años de edad, para lograr la universalización del aprestamiento que facilite los aprendizajes de lectura y escritura y del razonamiento lógico-matemático.

Así, la niñez y juventud guatemalteca podría disponer, al final del próximo gobierno, de una currícula totalmente renovada, en concordancia con las finalidades propuestas en la reforma educativa corresponde realizar un esfuerzo consistente y sostenido para mejorar los aprendizajes de niños y niñas en la lectura, la escritura y el razonamiento matemático, especialmente en los primeros años del nivel primario, y deberá buscarse que los mejores profesores se responsabilicen del primer grado de la primaria. La educación del nivel medio, en los ciclos básico y diversificado, sería reconvertida para fortalecer la formación integral de la persona y para relacionar de manera estrecha la educación de la juventud con las políticas económicas y de empleo, además de contar con una educación de calidad que les permita continuar sus estudios en la universidad.

Además, deberían aumentar, de manera significativa, los indicadores de éxito escolar y de continuidad de los estudios de los niños y niñas en el sistema educativo nacional. Debería procurarse aumentar la calidad de la educación y las tasas de inscripción, promoción y retención. Particular atención correspondería darle a los tres primeros grados del nivel primario donde se concentran las tasas más altas de no promoción, repitencia y deserción escolar y en las áreas rurales del país, especialmente

entre indígenas y niñas y entre las poblaciones con mayor pobreza.

Parte fundamental de las prácticas y procesos de formación en todos los niveles educativos sería la creación de valores y comportamientos que promuevan actitudes favorables al compromiso de construir una sociedad equitativa y solidaria. La formación multi e intercultural se dirigiría entonces a la comunidad educativa y a la sociedad civil en general. Especial interés tendrían los programas de multi e interculturalidad para el magisterio nacional. En este sentido, la reforma curricular es clave para el reconocimiento y fortalecimiento de las identidades culturales indígenas, el desarrollo de la diversidad lingüística del país y la articulación de experiencias que permitan formar un espacio multi e intercultural.

Por otra parte, la reforma curricular debería poner un fuerte énfasis en la generación de prácticas educativas que promuevan la equidad de género. Ello implicaría promover acciones que faciliten que el cuerpo docente se forme en el tema y desarrolle actitudes individuales y colectivas que muestren con el ejemplo una nueva forma de relacionarse entre mujeres y hombres. De esta manera, los planteamientos de equidad de género dejarán de ser meros insumos de conocimiento para transformarse en práctica viva para la población estudiantil. Ello habría de acom-pañarse de programas que promuevan activamente la participación de las niñas, las jóvenes y las docentes en la vida escolar y la preeminencia de espacios mixtos de socialización que promuevan el comportamiento respetuoso y democrático entre ambos géneros.

Además, habría de buscarse la formación de valores solidarios que requiere una sociedad democrática y pacífica, en una relación que permita la preservación de la naturaleza. La reforma curricular otorgará un papel activo y crítico a las personas en su proceso de formación. Para dar pertinencia y relevancia a los currícula educativos, especialmente en el marco de un país cultural y socialmente diverso, se promoverá la adecuación de los currícula nacionales a los espacios locales, mediante procesos de participación de la comunidad educativa y demás miembros de la sociedad civil guatemalteca. Se otorgará mayores niveles de decisión en los niveles municipales, locales y centros educativos en el marco de las políticas nacionales de mejoramiento cualitativo de la educación.

Para mejorar los aprendizajes y competencias de los estudiantes en los diversos niveles y promover la excelencia académica se fortalecería el sistema de evaluación que permita la recolección, organización y sistematización de información con el fin de identificar los avances y logros, dificultades y fallas en el desarrollo del proceso educativo. El sistema permitiría tomar decisiones en distintos niveles escolares, locales, municipales, departamentales, regionales y nacional.

Finalmente, y como parte fundamental de mejorar la calidad de la educación y del propio desarrollo personal de cada uno de los docentes, debería elevarse el nivel de escolaridad media de los profesores al nivel universitario. Para tales efectos, habría de crearse la carrera de formación docente considerando profesorados, licenciaturas, maestrías y doctorados. Para velar por el perfeccionamiento permanente de los docentes en servicio, deberían haber además, programas a nivel universitario. Igualmente requerido es que se cree un nuevo régimen legal y salarial para los docentes que les ofrezca condiciones dignas de empleo,

de remuneración y de desarrollo profesional, que se reflejen a su vez en un mayor nivel de compromiso con su labor docente y formadora.

b) Políticas y programas

Se requiere fortalecer el Programa de Transformación y Descentralización Curricular de los Niveles Pre-Primario y Primario con los objetivos de evaluar y mejorar las propuestas creadas a la luz de las experiencias de distintos proyectos y programas que se desarrollan en distintas partes del país en temas tales como: educación cívica, educación tributaria, multi e interculturalidad, equidad de género, cultura de paz, democracia, ambiente, escuelas mayas, educación para el trabajo, pensamiento crítico, lectura, escritura, historia reciente en Guatemala y educación tecnológica. Se debería validar las experiencias, así como preparar las estrategias de vinculación entre la transformación de las prácticas curriculares con la formación inicial y capacitación en servicio del magisterio nacional en los subsectores público y privado. El programa exploraría los mecanismos de descentralización curricular con participación de la comunidad educativa y la sociedad civil y debería diseñar la estrategia de generalización de la aplicación de la transformación curricular en un período de mediano plazo.

También correspondería crear el Programa de Transformación Curricular del Nivel Medio con la finalidad de transformar la educación media del país para que la juventud del país pueda obtener una educación de calidad que le permita continuar estudios superiores y habilitarse para el mundo del trabajo. El programa conlleva la redefinición de las carreras y opciones actuales revisando experiencias tales como los Institutos Experimentales PEMEM en el ciclo básico. Este programa debería ser desarrollado en estrecha relación entre el Ministerio de Educación, las Universidades y el sector privado.

Cabría fortalecer el Programa Nacional de Rendimiento Escolar –PRONERE- para evaluar los rendimientos de los estudiantes en el tercer y sexto grados del nivel primario y el tercer y quinto grados del nivel medio. El programa se ampliaría para evaluar el desempeño docente. Ambos programas tienen el objetivo formativo de mejorar la calidad de la educación.

Debería crearse también el Programa de Formación, Perfeccionamiento y Acreditación Docente. El programa considerará la organización de normales superiores con la finalidad de generar las carreras docentes que incluyan los profesorados, las licenciaturas y las maestrías en conjunto, el Ministerio de educación y las universidades con particular atención a la formación inicial de maestros en el interior de la República. La prioridad de este programa para el próximo período de gobierno deberían ser los maestros del nivel preprimario y primario. Este programa también incluiría la creación del sistema de acreditación de instituciones de formación docente. Al ser la formación de maestros una prioridad nacional, la educación de los mismos debería tener carácter público y ser dirigido por el Estado. Durante este período se buscaría nivelar a todos los maestros en servicio del sector público y privado, de los escalafones de las clases A, B y C. Este programa se desarrollaría en coordinación con las distintas universidades del país, por lo que se debería evaluar y fortalecer el programa actual de profesionalización docente. Finalmente, este programa debería vincular-

se a la dinámica de la generación de las políticas salariales del magisterio.

i) Programa de reforma de la educación superior y su relación con el desarrollo humano y económico del país

El Estado debería apoyar y promocionar, en el marco de la autonomía universitaria, la reconversión de la educación superior para que ésta atienda las necesidades de desarrollo nacional, sobre la base de la excelencia y calidad académica. Este programa debería relacionar y promover la investigación para mejorar la formación profesional, la preparación de los docentes y, ante todo, la preparación integral de los estudiantes. Parte estratégica de este programa sería la articulación de alianzas entre el sistema productivo y las universidades. Para tales efectos, se promoverán estudios de postgrado para preparar profesionales de alto nivel en áreas estratégicas del desarrollo correspondientes, en particular, a los cuatro nuevos motores de crecimiento propuestos en el capítulo V. Este programa también buscaría la introducción de tecnologías de punta en los procesos de investigación y formación.

6. Desarrollo de la educación superior, la ciencia y la tecnología

a) Orientaciones generales

Debieran promoverse cambios que permitan la formación de calidad de académicos, profesionales y técnicos comprometidos con el desarrollo humano del país. La ampliación y fortalecimiento de los estudios universitarios en el interior de la República constituye una prioridad. Los cambios de las universidades del país debieran atender las necesidades nacionales y estándares internacionales. Como parte fundamental de las funciones tradicionalmente asignadas a la educación superior, debiera fortalecerse la investigación, especialmente aquella que favorezca la relación entre las necesidades del país, el desarrollo y las políticas de crecimiento económico. Asimismo, corresponde fortalecer los programas de formación profesional con habilidades y destrezas relacionadas directamente con la investigación.

Las universidades y, en general, todos los niveles del sistema educativo deberán tener acceso a la generación, procesos y utilización de información y del conocimiento, generados en el marco del desarrollo tecnológico. El acercamiento a la tecnología también deberá ser utilizado en la modernización de los procesos educativos, con tecnologías de punta y revisando las implicaciones en los campos específicos de las asignaturas, procesos de formación y de las carreras en general. El desarrollo tecnológico en las universidades deberá fomentar alianzas estratégicas con el sector productivo para elevar los niveles de productividad del país en el marco de la globalización.

b) Políticas

i) Reestructuración de la educación universitaria y formación profesional

En el marco de la autonomía universitaria, el Estado debería promover la renovación de la estructura tradicional de las universidades del país para vincular los procesos de formación con las nuevas dinámicas de generación del conocimiento y

del incremento de la productividad. A partir del año 2004, debiera procederse a revisar las políticas académicas universitarias y los programas de formación. Un eje fundamental sería la incorporación tecnológica en los procesos de generación del conocimiento y su aplicación. Para el 2015, el país debiera contar con un sistema universitario reformado que ofrezca excelencia académica tanto en la universidad pública como en las universidades privadas, favoreciendo el desarrollo de las universidades en el interior de la República. Se requiere contar además con un programa de capacitación de investigadores que incluya la formación de recurso humano en el exterior y la conformación de programas de investigación en las universidades vinculadas a áreas de desarrollo nacional.

ii) Acceso, difusión y utilización de la tecnología

Para el año 2008 debiera contarse con un programa de acceso de tecnología avanzada e informática en todas las carreras universitarias y con una red nacional de universidades para la difusión y utilización de la tecnología. Programas de educación virtual deberían ser desarrollados en las distintas universidades. Esto significa la inversión en infraestructura y en el desarrollo de capacidades de utilización de hardware y software para tales efectos.

iii) Articulación del sistema científico y tecnológico con el sistema productivo

A partir del año 2004 debieran fortalecerse las alianzas estratégicas entre el sector privado y las universidades a efectos de plantear metas y proyectos comunes que favorezcan programas de investigación, inversión, desarrollo empresarial, productividad y competitividad. A partir del 2015 el sector productivo debería estar articulado con numerosos programas de investigación generados desde las universidades del país.

II. Salud

A. Comparación de las propuestas existentes

En los análisis y propuestas que hacen distintos sectores con respecto al desarrollo del país, el tema de la salud aparece casi siempre como fundamental. Se plantea la necesidad de extender servicios básicos de salud, de dar prioridad a la población en pobreza extrema y pobreza, a la salud materno – infantil y al enfoque preventivo en salud, como una condición fundamental para el desarrollo. Así también, la Estrategia de Reducción de la Pobreza tiene como uno de sus componentes la extensión de cobertura con servicios básicos de salud dirigidos a la población rural y de escasos recursos. Igualmente incorpora los temas de seguridad alimentaria y nutricional y educación primaria como partes vitales de la misma.[4] Las Metas del Milenio coinciden en señalar que esos son algunos de los problemas prioritarios a atender en el país si han de alcanzarse las metas establecidas para el año 2015 en materia de salud.[5] La contribución de estas propuestas a la reflexión es valiosa pues señalan cuáles son los temas a los que debe dársele prioridad. También son valiosas, en el sentido que reflejan un consenso mínimo ya existente en la sociedad respecto al tema de salud que es consistente además, con los Acuerdos de Paz.

Sin embargo, para satisfacer estos planteamientos se requiere dar un paso adicional y adentrarse en el análisis de los problemas y factores que condicionan en última instancia la situación de salud de la población y el hecho que los servicios no lleguen como ésta lo requiere. En este sentido, la sociedad guatemalteca ha logrado menos avances que los que existen en otros temas, lo que se refleja en que existen menos propuestas de alcance nacional sobre cómo abordar estos problemas.[6] Se lograron identificar cuatro propuestas que apuntan en esta dirección: la primera es el "Programa de Mejoramiento de los Servicios Básicos de Salud –PMSS- que impulsa el Ministerio de Salud desde 1997.[7] La segunda es la presentada por la Instancia Nacional de Salud –INS- en el año 2001 y se denomina "Hacia un primer nivel de atención en salud incluyente: bases y lineamientos-".[8] La tercera se refiere a la reciente iniciativa de extensión de cobertura del programa Enfermedad, Maternidad y Accidentes –EMA- hecha por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS-.[9] Una cuarta propuesta, presentada en junio de 2003, es la elaborada por el grupo Q´onojel.[10]

Dos de las propuestas están siendo ya implementadas: Una es el "programa de mejoramiento de servicios básicos de salud", en marcha desde 1997 por parte del MSPAS. La segunda, en marcha desde inicios del 2003, es la "extensión de cobertura del programa Enfermedad y Maternidad" por parte del IGSS. La propuesta formulada por la INS se encuentra actualmente en etapa de pilotaje, con apoyo financiero de la cooperación internacional[11] y contempla una fase de inducción dirigida a la comunidad, el personal de salud tanto institucional como no institucional y a otros actores. Finalmente, la propuesta de Q´onojel ha sido recientemente presentada. Al igual que en el tema de educación, existen varios temas o preocupaciones comunes a las propuestas, alrededor de los cuales se organiza la presente comparación:

1. Extensión de cobertura de los servicios de salud

El tema que tienen en común tres de las cuatro propuestas es la prioridad que dan al tema de la extensión de cobertura de los servicios de salud. Las propuestas más comparables entre sí son la del SIAS - MSPAS y la de la INS dado que ambas ponen énfasis en la extensión de cobertura del primer nivel de atención mientras que en la propuesta del IGSS, el énfasis está en los servicios de segundo y tercer nivel (atención médica en consultorios y hospitales). En el caso de la propuesta de Q´onojel, no hay un planteamiento explícito en términos de estrategias o políticas de extensión de cobertura, pero sí se enfatiza la necesidad de fortalecer el sistema de atención en salud para que los servicios puedan mejorar su capacidad de respuesta, planteamiento que apunta, de alguna manera, hacia el tema de extensión de cobertura.

Donde se presentan las principales diferencias es en el enfoque y en la manera en que las distintas propuestas enfrentan el desafío de implementar la extensión de cobertura. Estas inician con el planteamiento del tipo de Estado. Tanto en la propuesta del MSPAS como en la del IGSS subyace un modelo de Estado donde la responsa-

bilidad de éste comienza cuando los individuos o las comunidades no pueden hacer frente por sí mismos a sus problemas de salud. En la propuesta de la INS, se plantea un Estado que asume una fuerte responsabilidad para con la salud de la población en términos del financiamiento y la prestación de servicios apropiados y también, en la generación de condiciones para la participación ciudadana en la toma de decisiones y el monitoreo de las acciones en salud. Igualmente, la propuesta de Q´onojel destaca la participación del Estado como central en su propuesta, asignándole un papel determinante en la formulación y aplicación de políticas públicas saludables, el establecimiento y cumplimiento de un marco regulatorio para asegurar la protección de la salud y en la provisión de servicios cuando las condiciones particulares de la población así lo ameriten. Este es uno de los temas críticos donde es urgente establecer acuerdos nacionales para hacer viable el avance de una agenda de desarrollo del país y, en particular, de la salud.

Las propuestas difieren también en la manera en que se plantean y se responde ante los problemas de salud - enfermedad: la del MSPAS contempla en el "paquete básico de servicios" intervenciones preventivas y curativas para individuos, acciones de educación en salud y prevención en el nivel comunitario y algunas acciones orientadas a mejorar el medio ambiente. La propuesta del IGSS, por constituir una ampliación territorial de los servicios ya contemplados en el programa Enfermedad y Maternidad (EM), da prioridad a la atención individual, con un enfoque netamente curativo. La propuesta de la INS propugna por un enfoque más integrado donde lo biológico se comprende e interactúa con los determinantes de orden social, económico y cultural. En el caso de Q´onojel, se hace particular énfasis en la existencia de factores y procesos que determinan la situación de salud y que no necesariamente se encuentran dentro del accionar del sector pero que son fundamentales para lograr cambios substantivos en la situación de salud. Por consiguiente, se plantea que una estrategia integral de abordaje de los problemas debe considerar la inclusión de acciones sobre estos determinantes, a través del impulso de políticas saludables. Se estructura el diseño de las intervenciones a partir del patrón de enfermedad prevaleciente, estableciendo prioridades entre enfermedades con base en criterios de magnitud, trascendencia, vulnerabilidad, factibilidad y viabilidad de las intervenciones.

En cuanto a la modalidad para extender la cobertura, el MSPAS ha acudido a la subcontratación de proveedores privados de servicios de tipo no lucrativo, provenientes principalmente de organizaciones no gubernamentales, iglesias y otros grupos comunitarios que han estado en contacto previo con las poblaciones a donde se quiere llevar el programa de extensión de cobertura. En algunos casos, se separa la función de prestación de servicios de la de administración de los fondos estatales que cubren los costos de estas operaciones, a través de la contratación de otras instancias que fungen en este papel. La modalidad empleada por el IGSS es también la de subcontratación de proveedores privados de servicios, esta vez, provenientes del subsector privado lucrativo. Cele-

bra contratos con éstos para que atiendan a las personas afiliadas (y sus familias) y a los pensionados que han sido acreditados oportunamente por la "Unidad integral de adscripción, acreditación de derechos y despacho de medicamentos" correspondiente. La atención es por demanda.

La INS no es explícita sobre la base institucional desde la cual operaría el modelo de extensión de cobertura que propone, aunque del planteamiento general puede inferirse que debería ser el MSPAS pero actuando integradamente con la comunidad en este proceso. Como segunda opción, se plantea la posibilidad de la prestación privada, pero limitada al subsector no lucrativo, siempre y cuando éste se regule y supervise adecuadamente. En el caso de Q´onojel no se establece de ninguna forma la base institucional desde donde se espera implementar la propuesta, si bien puede inferirse que se concede al Estado un papel importante en el desarrollo de las acciones propuestas. No se delimitan tampoco las relaciones y el papel de actores del sector.

2. Equidad y pertinencia étnica y de género

El modelo impulsado por el MSPAS ha incorporado dentro del botiquín del vigilante de la salud, plantas medicinales y otros conocimientos de medicina tradicional. Ha impulsado además, la creación del programa nacional de medicina popular, tradicional y alternativa. El IGSS no toma en cuenta esta dimensión en su programa de extensión de cobertura. La INS la presenta como un componente intrínseco del diseño de la propuesta. Plantea la pertinencia intercultural a través de la "coordinación en paralelo" de sistemas y concepciones de salud que implica, entre otras cosas, el intercambio horizontal de conocimientos y prácticas de salud así como el apoyo a la organización de terapeutas tradicionales de la salud. Q´onojel enuncia la interculturalidad como uno de sus principios fundamentales, y propone incluir permanentemente el enfoque intercultural en la planificación y ejecución de la entrega de servicios de salud así como la complementariedad de las acciones entre terapeutas tradicionales y occidentales.

En cuanto a la dimensión de género, tanto en la propuesta del MSPAS como en la del IGSS están restringidas al aspecto de la maternidad y algunas otras dimensiones de la salud reproductiva. La propuesta de la INS la incorpora al desarrollar programas y subprogramas específicos de atención dirigidos a mujeres y hombres, que consideren sus problemas de salud a lo largo de todo el ciclo de vida y en los distintos niveles de intervención que proponen. Promueve también el combate a la opresión de género, la reflexión en torno a relaciones de género equitativas así como el empoderamiento de las mujeres. La propuesta de Q´onojel realza el tema de la salud de la mujer y cómo está condicionado por las desigualdades de género.

3. Reforma sectorial de salud

La propuesta del MSPAS, a diferencia de la del IGSS o la de la INS, va más allá del tema de la extensión de cobertura. Su propósito fundamental es generar un proceso más amplio de cambio institucional que permita al Ministerio de Salud respon-

der a las necesidades de atención en salud de la población con calidad y eficiencia, procurando además la sostenibilidad financiera de los servicios públicos de salud. Más aún, en un primer momento, "la propuesta de reforma sectorial", nombre con que se identificaba la propuesta, se proponía impulsar un cambio subtantivo en el subsector público de la salud –MSPAS e IGSS- abriendo la prestación de servicios del primer, segundo y tercer nivel de atención a la participación del subsector privado –lucrativo y no lucrativo- e introduciendo mecanismos de mercado en el subsector público.

Se ejecutan los programas "Mejoramiento de los Servicios de Salud" –PMSS I y II-[12] que implican un conjunto de acciones. La primera fase del PMSS, se implementó a través de cinco mecanismos: a) Modernización administrativo – financiera del MSPAS. b) Formulación del modelo de prestación de servicios de salud, definiendo el paquete de servicios básicos para el primer nivel de atención; c) Ampliación de la propuesta inicial del PMSS – I extendiendo servicios básicos a todo el país en lugar de solo a tres departamentos; d) Coordinación interinstitucional con el IGSS y e) Programa de Accesibilidad a Medicamentos. Como condición previa a la implementación fue necesario poner en marcha y aprobar la reforma al Código de Salud, que permitió contar con un marco de regulación que se adecuara a los planteamientos de la reforma. El PMSS – II correspondiente a la segunda etapa consta de cuatro componentes: a) Fortalecimiento institucional del MSPAS; b) Apoyo a la extensión de cobertura; c) Fortalecimiento de la función aseguradora del IGSS; y e) Mejoramiento de la gestión hospitalaria a través del fomento de la competencia entre hospitales por recursos de inversión y la implantación de mecanismos de recuperación de costos, mediante el cobro de servicios por intermedio de patronatos (componente "Prohospital").

De las cuatro propuestas, la impulsada por el MSPAS con el apoyo del BID es la que tiene un alcance más amplio y aborda un conjunto mayor de problemas que afectan la capacidad de prestación de servicios por parte del subsector público de salud. Sin embargo, dado que el componente de fortalecimiento del IGSS no se ha llevado a cabo en ninguna de las dos fases del PMSS por razones internas de la institución, éste se ha circunscrito a promover la reforma institucional del MSPAS, sin que a la fecha exista una evaluación independiente y que sea de amplio conocimiento público sobre los resultados que se han obtenido con esta iniciativa. Ninguna de las propuestas aborda el tema del subsector privado de salud. En el caso del IGSS, los planteamientos de reforma institucional se han centrado en el tema previsional, no así en el de salud, por lo que persiste el desafío de plantear de qué manera y bajo qué condiciones debería transformarse el papel del IGSS en materia de prestación de servicios y financiamiento de la salud de la población.

La INS se concentra en hacer un planteamiento para el primer nivel de atención en salud, en fase de pilotaje. Actualmente se encuentra trabajando, además, en la definición de una propuesta de "imagen – objetivo" para el sector salud que emerja de la base comunitaria. En el caso de Q´onojel se plantea la necesidad de revi-

sar, actualizar y dar continuidad a la reforma del sector salud, privilegiando la incorporación del IGSS y de otras instituciones. La propuesta hace una breve referencia también al sector privado de la salud, planteando que su participación debería fundamentarse en incentivos, considerando un subsidio a la demanda y no a la oferta, así como el uso de la mezcla público – privada. Sin embargo, estos planteamientos no se desarrollan posteriormente.

4. Financiamiento de la salud

El Ministerio de Salud ha puesto énfasis en la modernización de la gestión administrativa y financiera de la institución. Así también, el componente del PMSS II que estaba dedicado al IGSS contemplaba intervenciones en el ámbito de la administración financiera y de la función de aseguramiento. Sin embargo, este último no pudo ser implementado. No se explicita entre los demás objetivos del PMSS II la implementación de mecanismos para ampliar la base de financiamiento público de la salud. La propuesta de extensión de cobertura del IGSS se financia con fondos provenientes del programa EM, que a su vez, provienen de los recursos provistos por los trabajadores afiliados y los empleadores. La propuesta de la INS, no aborda directamente el tema del financiamiento de la salud más que desde la perspectiva de que es el Estado guatemalteco el que está fundamentalmente obligado a asegurar que la población tiene libre acceso a estos servicios. Lo que sí tiene es un análisis bastante detallado de los costos de implementación y financiamiento del funcionamiento de la extensión de cobertura del primer nivel de atención.[13] La propuesta de Q´onojel no incorpora elementos de análisis sobre el costo de implementación de la propuesta ni tampoco sobre el tema más amplio del financiamiento de la salud. A lo que sí alude es que el Estado debe asignar los recursos necesarios para cumplir con su responsabilidad pública. Hace referencia explícita al tema de la recaudación tributaria, con una base impositiva de carácter más progresivo pero no hace planteamientos explícitos en cuanto a montos financieros o estrategias para alcanzarlos.

5. Acción sobre los determinantes de la salud

La propuesta Ministerial no hace mayor énfasis en estos aspectos. Las intervenciones incluidas en los distintos componentes de las dos fases del PMSS, no incorporan acciones específicas a nivel de la política económica, de medio ambiente o social más amplia. La propuesta del IGSS tampoco hace consideraciones sobre este aspecto. Las de la INS y de Q´onojel reconocen explícitamente en sus planteamientos que el estado de salud de una población y de sus servicios de salud está intrínsecamente relacionado con el proceso de reproducción social y el conjunto de factores sociales, económicos, políticos, de género, medio ambiente y culturales presentes, que requieren ser abordados para lograr efectos visibles y sostenidos sobre la salud de la población. Reconoce el carácter político de la salud y la importancia de la organización comunitaria para lograr mejoras substantivas en las condiciones de vida. En el

caso de Q´onojel, el tema de la acción sobre los determinantes de la salud es de primera prioridad y se traduce concretamente en el diseño de intervenciones específicas. Esto se materializa en dos dimensiones, en el sentido de proponer la formulación de políticas "saludables" para el país y también a nivel de la matriz de intervenciones por enfermedad donde cada una combina acciones de "Salud de la Población" con las intervenciones más propias del sistema de atención.

6. Reestructura de la seguridad social en salud

La estrategia de extensión de cobertura que está implementando el IGSS actualmente no compromete ni transforma la dinámica ni el modelo de funcionamiento de la institución. Tampoco se articulan las políticas institucionales de salud con las del MSPAS, ni se modifica el modelo de atención ni se potencia el recurso financiero y el uso de la infraestructura física y de recurso humano disponible en ambas instituciones. Tampoco las estrategias de extensión de cobertura, que articulan los esfuerzos de proveedores privados –lucrativos y no lucrativos- de salud, han establecido estrategias comunes y coordinación entre sí. En la reestructura del subsector público de salud, lo que ocurra con el IGSS es crítico y fundamental para la salud de la población guatemalteca y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, el énfasis se ha puesto en la formulación de propuestas orientadas a la reforma del sistema previsional. Con respecto al tema de salud en el IGSS, se lograron identificar únicamente una propuesta del CIEN y otra de la Fundación Friedrich Ebert –FES-.

El CIEN propuso la "desmonopolización" del IGSS, permitiendo que los asegurados escojan entre sus servicios y los planes pre-pago de proveedores privados. Asigna al MSPAS las acciones preventivas de salud y de atención primaria; en materia de servicios curativos, desistiría de su función prestadora, quedando únicamente como ente regulador y supervisor. La administración del sistema de servicios pasaría a las comunidades y se realizaría por intermedio de ONGs, otras organizaciones no lucrativas y empresas privadas lucrativas. Se cobrarían cuotas por sus servicios pero éstas serían reguladas por el MSPAS. Los recursos fiscales para salud se focalizarían en la población en extrema pobreza (quienes no harían ningún pago directo) y en los pobres (quienes recibirían un subsidio no especificado). Los no pobres tendrían que pagar por los servicios. Se plantea además la necesidad de un paquete de servicios mínimos de salud[14]

La propuesta hecha por la FES destaca la reforma del programa Enfermedad y Maternidad y el fortalecimiento de la coordinación del IGSS con el MSPAS para la ampliación de cobertura de atención primaria principalmente, usando para ello el modelo aplicado por el IGSS en Escuintla. Se propuso además aumentar el uso de la capacidad instalada, reducir tiempos de estancia, mejorar la coordinación con el MSPAS, extender la cobertura a las esposas de asegurados y a los hijos hasta los 18 años de edad, eliminar prestaciones como el tratamiento médico en el exterior, y estudiar la posibilidad de vender servicios de salud a grupos no cubiertos de ingresos

medios y altos. En ambas propuestas se plantea la separación de funciones de seguridad social en salud de las de previsión social (pensiones).[15]

B. Propuesta para el tema de salud

Si bien los Acuerdos de Paz proporcionan el marco para proceder a una reforma del sector salud, no establecen la manera específica en que la sociedad guatemalteca ha de materializar este compromiso. Se requiere, al igual que ocurrió en el tema fiscal, establecer una plataforma de diálogo, entendimiento y acuerdos mínimos entre los distintos actores sociales a efecto que dicha transformación pueda concretarse, que favorezca el interés común y, sobre todo, que facilite superar los grandes rezagos existentes en el país en materia de salud y de cobertura, pertinencia y efectividad de los servicios y hacer estos cambios sostenibles en el tiempo. De allí la importancia de impulsar, desde el inicio, el diálogo político y la búsqueda de acuerdos entre sectores hasta lograr materializar un "Acuerdo Nacional por la Salud" que tenga carácter vinculante y su correspondiente plan estratégico de implementación, que contemple acciones de corto (gestión de gobierno 2004-2007), mediano (gestiones de gobiernos 2008 – 2015) y de largo plazo, esperando que, para el año 2025, ese proceso se ha completado pero además cuenta con mecanismos instalados para su renovación periódica. Para su vigencia sería deseable además que el Acuerdo sea convertido en ley por el Congreso de la República. Algunos elementos que se someten a consideración para iniciar la discusión se exponen a continuación:

1. Reestructuración integral del sector salud

a) Orientaciones generales

La reestructura del sector salud implica, en esencia, hacer una nueva definición y distribución de competencias y responsabilidades a lo interno del sector, incluyendo en este proceso, y de forma prioritaria, a las instituciones que conforman el subsector público (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social e Instituto Guatemalteco de Seguridad Social) pero también, al subsector privado lucrativo de la salud (proveedores de servicios, suministros, medicamentos e insumos varios), las organizaciones no gubernamentales y los practicantes de la medicina indígena tradicional y de la medicina alternativa. Esto implica, para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en su calidad de ente rector, un desafío en materia de gestión política y capacidad para generar acuerdos entre las partes y hacer que éstos se cumplan. Así también, requiere trasladar y/o compartir ciertas atribuciones con otras instituciones a efecto que pueda concentrarse en las funciones más sustantivas que aseguran la equidad y la efectividad de la atención. Conlleva la rectoría y monitoreo efectivo del desempeño sectorial y el de otros sectores que comparten responsabilidades en materia de salud así como el financiamiento de acciones de salud orientadas con criterios de equidad y solidaridad hacia las poblaciones en situación de mayor desventaja social.

b) Políticas y programas

i) Apoyo técnico a los procesos de diálogo y negociación de acuerdos entre sectores

Implica considerar procesos que se dan en varias dimensiones. En primer lugar, exige procesos políticos que involucran negociación y acuerdos entre sectores, entre actores sociales e instituciones acerca de cómo se comprende el problema, cómo enfrentarlo y a qué dar prioridad. En segundo término, conlleva procesos técnicos de planificación (prospectiva, estratégica y operativa) que definan cuáles son los posibles escenarios de cambio, y las estrategias más efectivas y viables para impulsar la transformación del sector y hacerla sostenible en el tiempo. En tercer lugar, incluye procesos de cambio organizacional e institucional, que materialicen las nuevas competencias, responsabilidades y formas de actuar de los distintos actores sectoriales. Finalmente, requiere cambios programáticos e instrumentales, vinculados estrechamente con los propósitos últimos que justifican la urgencia de la transformación sectorial: acceso universal a servicios de atención efectivos, de calidad y con pertinencia. Por ello, el proceso debiera contar con un programa de investigación, que deberá generar insumos previamente así como durante el proceso de discusión y establecimiento de acuerdos, pero también, en las etapas posteriores cuando se esté implementando el plan de transformación.

ii) Amplia participación ciudadana en la reestructura del sector salud

Es necesario crear las mejores condiciones para una amplia participación de la población. Debería contarse con un programa de comunicación e información permanente dirigido a la población. Así también sería conveniente que se formaran dos instancias para dar seguimiento al proceso de implementación del acuerdo. La primera, con carácter de Consejo Asesor del MSPAS podría estar integrada por representantes de las instituciones sectoriales y extrasectoriales inmersas en el proceso de transformación. La segunda, con carácter de Observatorio Ciudadano, podría estar integrada por usuarios de los servicios públicos y privados de salud, la Defensa del Consumidor, organizaciones de mujeres e indígenas, otras de sociedad civil y comunidad académica.

iii) Reestructura coordinada del Ministerio de Salud y del IGSS

Es de primera importancia dar prioridad a la transformación profunda y articulada del Ministerio de Salud Pública y del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

En este proceso, el Ministerio de Salud debería:

• Fortalecer su capacidad de gestión política hacia dentro del Estado y con los demás actores de la sociedad para dar y mantener la dirección del esfuerzo de cambio, armonizar conflictos entre partes en función del interés común y mantener abierto el canal de diálogo a través de todo el proceso.

• Contar con condiciones que le permitan implementar y agilizar la transformación institucional que le compete y facilitar y asegurar que otros actores cumplan con sus propios procesos.

- Desarrollar un andamiaje de regulaciones que permita a todos los actores sectoriales tener claridad suficiente para desenvolverse adecuadamente en el nuevo marco de competencias, responsabilidades y relaciones establecidas.

- Regular el funcionamiento y supervisar y sancionar la calidad de los servicios y productos que oferta el subsector privado lucrativo de la salud, incluyendo en éste las múltiples variantes ya enunciadas.

- Desarrollar un sistema de sanciones por incumplimiento de acuerdos, normas y regulaciones y contar con la capacidad de hacerlas valer, resolviendo en un marco de respeto a las normas y evitando a toda costa la impunidad.

- Incidir en las acciones de otros sectores para asegurar que se mejoran efectivamente las condiciones de vida de la población, en particular en lo referente a ciertos "determinantes de la salud" que la presente propuesta considera de primera prioridad y que se exponen posteriormente.

- Fortalecer sus capacidades técnicas y de su recurso humano de nivel técnico-normativo y político tanto a nivel central como en las direcciones de salud en los departamentos del país en todos los ámbitos que implica la gerencia y la administración de un sistema complejo de servicios de salud.

Por otra parte, se pone a consideración la necesidad de separar completamente las funciones previsionales que cumple el IGSS de las que tiene en materia de salud, pasando éstas últimas a integrarse a un proceso profundo de reestructura integral del subsector público de la salud orientado a alcanzar, en el mediano plazo, la integración funcional y financiera del MSPAS con el IGSS-Salud, con una consiguiente redistribución de competencias y responsabilidades entre ambas instancias. Si bien una amplia discusión y acuerdo nacional (sustentados técnicamente) deben constituir el fundamento y dirección de los cambios, se propone que la redistribución de atribuciones se oriente de manera tal que el MSPAS tenga cuatro funciones:

- Rector y regulador de la salud, los servicios y el financiamiento para la salud del sector público y privado, y administrador de salud de primer nivel, con énfasis en la prevención y promoción.

- Agente financiero en salud y administrador general de los recursos públicos (MSPAS, IGSS, fondos sociales, etc.) destinados para salud. Esta función se ejecutaría a través de un "Fondo Nacional para la Equidad en Salud", de carácter descentralizado, vinculado con las decisiones de salud que tomen los Consejos de Desarrollo, en sus distintos niveles. Este, a su vez, podría dar en concesión la administración local de recursos (es decir, para unidades específicas de provisión de atenciones en salud: hospitales, puestos, centros de salud, clínicas, dispensarios, proveedores privados lucrativos y no lucrativos, y otras variantes de prestadores) a instancias públicas (como las Direcciones de Área de Salud y distritos), privadas (lucrativas y no lucrativas) y/o mixtas, estableciendo parámetros para el cálculo de los costos de administración y monitoreando su aplicación.

• Gestor político de las acciones de otros sectores a favor de la salud (esta función se desarrolla posteriormente).

• Responsable de la comunicación social, la información y la educación en salud.

De esta forma, el IGSS tendría dos funciones principales en materia de salud:

• La gerencia de el sistema de servicios públicos de salud de segundo y tercer nivel, orientando su quehacer a la luz de las políticas nacionales de salud, fundamentalmente asistencial y curativo. Podría establecer en el proceso alianzas con el subsector privado para la prestación de servicios, toda vez esta modalidad no contravenga principios de equidad y eficiencia del conjunto del sistema de seguridad social en salud.

• Agente regulador del mercado del aseguramiento privado de salud.

En el proceso de articulación, el IGSS-Salud – MSPAS, establecerían alianzas con otros actores para la provisión de servicios de salud a la población.

iv) Inclusión del subsector de salud indígena y medicina tradicional en el proceso de transformación del sector

Una reestructura del sector que no incluya a los conocedores del sistema de salud indígena y medicina tradicional al proceso, está condenada a seguir siendo excluyente y poco pertinente a la realidad del país. Se propone por consiguiente que el sector indígena esté representado ampliamente en el proceso de diálogo y contribuya al diseño de mecanismos para la articulación y/o eventual integración funcional de ambos subsistemas –indígena y occidental- dentro de un solo modelo que ofrezca a la población estas opciones y alternativas para la atención en salud.

v) Regulación y monitoreo del desempeño del subsector privado lucrativo de la salud

Como mínimo, el Estado debería garantizar a la población que los servicios que obtiene de parte de proveedores privados en salud reúnen requisitos básicos de efectividad, calidad y pertinencia. Ello incluye la vigilancia de la calidad de la práctica médica privada y de las acciones de empresas farmacéuticas que operan y/o distribuyen medicamentos en el país, de las farmacias que los dispensan y de todas aquellas empresas médicas insertas en el mercado de suministros para el sector salud, agua y saneamiento.

2. Reestructuración y ampliación de la base de financiamiento para la salud

a) Orientaciones generales

La reestructura profunda del sector salud guatemalteco lleva implícita una reestructura de la base de su financiamiento, donde contar con recursos suficientes y oportunos es esencial para materializar las intenciones y compromisos de mejorar la salud de la población. Con los recursos actuales con que cuenta el Ministerio de Salud no es posible pensar que se puede hacer sostenible la extensión de cobertura de servicios básicos, fortalecer el segundo y tercer nivel de atención, mejorar la cali-

dad de los servicios y, eventualmente, ampliar la oferta disponible. Por otra parte, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social canaliza una importante suma de recursos destinados a la atención de salud pero ambas fuentes de financiamiento no se complementan entre sí. Más bien, ocurren duplicaciones, desperdicios y, como se ha denunciado recientemente, se dan situaciones de mal uso de los recursos, que erosionan profundamente la credibilidad y legitimidad de las instituciones.

Otro aspecto del problema es que el gasto privado o de bolsillo en atención médica es más alto que lo que el Estado está invirtiendo actualmente en salud. En 1999, representó el equivalente a 3.5% del PIB mientras el gasto público, incluyendo lo que gastó el IGSS, apenas representó el 2.0% del PIB de ese año.[16] Esto constituye una fuente importante de inequidad pues hasta los hogares pobres se ven obligados a sufragar los costos de su atención médica.[17]

Por otra parte, si bien los segmentos intermedios de ingreso tienen mayor capacidad de pagar directamente por los servicios de atención cuando los requieren, los costos de la atención médica privada generalmente exceden su capacidad inmediata de pago, poniéndoles en circunstancias difíciles o inclusive catastróficas, para poder hacer frente a sus problemas de salud. Únicamente el 10% de hogares está teniendo la opción de acogerse a esquemas privados de aseguramiento o prepago en salud.[18] Esto refuerza la necesidad de que la transformación del sector tenga un carácter integral, incluyendo la reestructuración y ampliación de la base de financiamiento de la salud para hacerla más solidaria, efectiva y eficiente.

b) Políticas y programas

i) Incremento del presupuesto del Ministerio de Salud

El financiamiento público de la salud es un asunto que reclama una fuerte acción política por parte del MSPAS que sea además, apoyada por la sociedad. Sería deseable que, en el lapso de los próximos 4 años, la proporción del presupuesto que se destina al gasto público de salud por parte del MSPAS llegara a 2.3% del PIB. Se requiere fortalecer con urgencia las capacidades de gestión política y financiera de la política social en general, incluyendo a la educación y a la salud, e identificar fuentes adicionales de financiamiento dentro del presupuesto público que puedan provenir del recorte de gastos no prioritarios, como las asignaciones y transferencias al Ministerio de la Defensa. Se propone también que un 25% de los recursos incautados del narcotráfico y otras acciones ilícitas sean transferidos al MSPAS y con ello suplementar el presupuesto público de salud. Las acciones de ampliación del presupuesto deben darse a partir del inicio de la gestión de gobierno a principios del año 2004 para que puedan acompañar la reorganización de los servicios de atención.

ii) Coordinación de la planificación y ejecución presupuestaria entre el MSPAS, el IGSS, los Fondos Sociales y otras instancias públicas

Como resultado del proceso de redefinición de competencias y responsabilidades entre instituciones del sector salud, debería darse también replantearse el destino de los recursos disponibles, al me-

nos dentro del subsector público de salud. Como mínimo, debería lograrse un alto nivel de coordinación en la planificación y ejecución de los recursos que tanto el MSPAS como el IGSS y los Fondos Sociales tienen destinados a salud, buscando las máximas sinergias posibles entre éstos.

Debería aspirarse sin embargo, como resultado del proceso de diálogo y acuerdos nacionales, a una integración presupuestaria más amplia que permitiera que tanto MSPAS como el IGSS y los Fondos Sociales aportaran sus recursos para constituir un "Fondo único de equidad en el financiamiento de la salud" de carácter y administración pública que financiaría el conjunto de acciones de salud (promoción, prevención, curación y rehabilitación) y que se dirigiría de manera particular a la población en situación de pobreza y pobreza extrema .

iii) Mejorar la calidad en la inversión / gasto público en salud

Junto a la ampliación y unificación del financiamiento público de la salud, hay que asegurar que las inversiones generarán resultados positivos, que éstos se logran al menor costo posible y que sus beneficios son percibidos fundamentalmente por la población en situación de pobreza. Se requieren planes de inversión de largo plazo así como una planificación sectorial integrada de las acciones en salud, basada en los acuerdos alcanzados sobre redistribución de competencias y responsabilidades. La calidad de la inversión se asegura también en la medida en que se asignan recursos para generar a lo interno de las organizaciones las condiciones y capacidades que se requieren para cumplir con las funciones que finalmente se traducen en acciones que favorecen la salud de la población y con la implementación de mecanismos y sistemas de monitoreo financiero y de auditoría social.

Paralelamente a la obtención de recursos adicionales para el MSPAS, hay que optimizar y hacer más eficiente el uso de los que están ya disponibles, asegurar un flujo adecuado y continuo de éstos y un buen nivel de ejecución. Estas acciones están fuertemente vinculadas con el incremento en la calidad de la inversión pública en salud y la descentralización efectiva de la toma de decisiones sobre prioridades de inversión en el nivel local, así como de un trabajo conjunto con el Ministerio de Finanzas para asegurar el monto y flujo regular de los recursos. Así también, se requiere lograr una coordinación más efectiva con el IGSS y con los servicios médicos del Ministerio de la Defensa para incrementar la disponibilidad de recursos en el sector y reducir duplicaciones de inversión.

iv) Descentralización del financiamiento público en función de la reorganización de los servicios

La transformación del sector aporta varios elementos críticos para lograr inversiones en salud de mayor calidad. Primero, la reorganización del sistema de atención, tomando como base criterios étnico – lingüísticos, de género, epidemiológicos, demográficos y territoriales, facilita la descentralización de los recursos y las competencias financieras a las Direcciones de Área de Salud para que respondan más adecuadamente a las necesidades de las personas de la localidad.

Segundo, los "paquetes básicos de servicios" deberían constituir una respuesta directa a las necesidades prioritarias de salud que tienen las mujeres y los hombres en cada etapa de su ciclo de vida y según su perfil étnico y cultural y dirigirlos a la población en situación de pobreza, incorporando en el modelo de atención distintos niveles de intervención que van desde el individuo, la familia hasta el nivel de la comunidad. Es decir, no se deberían formular "paquetes únicos para todos" sino adecuados a las circunstancias particulares de la localidad y de las personas. Sin embargo, ya que los "paquetes básicos" son, por definición, un conjunto de servicios mínimos para enfrentar los principales problemas de salud, su aplicación debiera contemplarse como de carácter transitorio. Es decir, la aspiración de mediano y largo plazo debería ser el incremento de la oferta de los servicios de salud, en función de las condiciones ya enunciadas. Ello implica planificar estratégicamente las necesidades financieras y fuentes de recursos de mediano y largo plazo para el sector con el fin de que se puedan proveer servicios integrales de salud a toda la población.

Tercero, se debería considerar cambiar la manera en que se formula el presupuesto público de la nación, de manera que se convierta en un instrumento que facilite la orientación de las inversiones y las relacione directamente con las poblaciones y grupos que se beneficiarán, que además fomente la transparencia y facilite la rendición de cuentas. En este sentido, destaca también la necesidad de fortalecer el sistema de cuentas nacionales en salud. Otras acciones que son vitales tienen que ver con la compra coordinada y a escala de medicamentos, tecnología y suministros para el subsector público, asegurando el uso eficiente de los mismos. Para ello es necesario fortalecer o implementar también sistemas de contención de costos y monitoreo de gastos y su destino. Por otra parte, se necesita fortalecer las capacidades para la evaluación continua del desempeño financiero del sector, en donde, nuevamente, la investigación en financiamiento y economía de la salud en apoyo a la toma de decisiones tiene un papel determinante.

v) Aseguramiento privado de salud complementario

En Guatemala, lograr mayor equidad requiere que el Estado participe directamente en el financiamiento de los servicios y reduzca la carga que representa la atención de la salud en el presupuesto de los hogares, principalmente de quienes se encuentran en situación de pobreza. Por tanto, el financiamiento público de salud, reestructurado según lo ya planteado, debería orientarse a garantizar una cobertura básica de servicios de salud (preventivos y curativos) para toda la población, definida ésta según su perfil sociodemográfico, étnico, de género y epidemiológico, dando prioridad al financiamiento de la población en situación de pobreza extrema y pobreza.

Además, debería estudiarse la posibilidad de contar con seguros complementarios de salud que, en un momento dado, ampliaran las opciones de los asegurados a otros servicios. Sería necesario emprender un importante esfuerzo de investigación que documente la lógica de funcionamiento del subsector privado de salud y así contar con bases suficientes para plantear medidas de política más específicas. Requiere también

un ambicioso programa de comunicación e información social orientado a evitar que la población y los gremios específicos involucrados sean desinformados sobre los objetivos que se propone el MSPAS y que muestre las ventajas de contar con programas que integran al sector privado en una visión común de salud que beneficia a toda la población. Hay que fortalecer además las capacidades de análisis, planificación y ejecución financiera del MSPAS así como las capacidades en materia actuarial y sobre tecnología en salud, que permitan apreciar los desafíos que implica el monitoreo del subsector privado de salud.

3. Acceso universal a servicios básicos de salud con calidad

a) Orientaciones generales

La reestructura del sector salud y la ampliación de la base de financiamiento son condiciones básicas y necesarias para asegurar la sostenibilidad de los esfuerzos de extensión de cobertura y el acceso universal a servicios básicos de salud con calidad. Si bien este es un proceso que tardará varios años en concretarse plenamente, se requiere alcanzar en el corto plazo, resultados concretos en la resolución de los problemas específicos de salud más urgentes que afectan a la población y de las demandas existentes de contar con servicios de calidad y con pertinencia étnica y de género. El contar ya con un programa de extensión de cobertura, materializado en el Sistema Integral de Atención de la Salud – SIAS- constituye una ventaja sobre la cual hay que construir. Sin embargo, una limitación es que aún no se han evaluado los resultados e impactos que la modalidad de extensión de cobertura aplicada están teniendo en la salud de la población y en el fortalecimiento de los servicios.[19]

b) Políticas y programas

i) Extensión de cobertura de servicios básicos de salud

Se propone partir de la evaluación integral e independiente del SIAS que señale mínimamente cuatro elementos: Cobertura real, efectos sobre los indicadores de salud, efectos sobre la capacidad instalada de prestación de servicios a nivel local y satisfacción de las comunidades con la efectividad, oportunidad y pertinencia de los servicios. Partiendo de dicha evaluación, se podría determinar si la estrategia materializada en el SIAS es la más conveniente para el país y contar con suficientes elementos para replantear el proceso si fuera necesario. Un programa SIAS revisado debería aprovechar otras contribuciones[20] que podrían aportar elementos valiosos para la extensión de cobertura de primer nivel, sobre todo para asegurar un mayor nivel de pertinencia étnica, de género y de adecuación a los perfiles epidemiológicos, demográficos y socio – culturales de la población. Por otra parte, el funcionamiento adecuado de la extensión de cobertura en el terreno implica necesariamente contar con una fuerte capacidad técnica y logística en el sistema de atención.

ii) Fortalecimiento de capacidades institucionales del MSPAS y de otras unidades prestadoras de servicios

Es indispensable contar con programas de fortalecimiento de capacidades insti-

tucionales del MSPAS y de unidades prestadoras para el análisis y uso de información a nivel local y central. Dentro del MSPAS se requiere fortalecer también la Dirección de Vigilancia y Regulación y los programas técnico – normativos para que sus acciones den contenido a los programas de prestación de servicios con enfoque de género y pertinencia étnica. También es necesario fortalecer los programas y las capacidades institucionales en el sector para atender los problemas emergentes y las contingencias en salud, derivadas principalmente de la vulnerabilidad social y ambiental a situaciones de desastre. Programas de investigación operacional y de información pública deben ser instalados también en la direcciones locales de las nuevas áreas geográfico- poblacionales a efecto de acompañar y dar sustento técnico oportuno a la gerencia de los servicios.

iii) Fortalecimiento y ampliación del PROAM

Se requiere también extender y fortalecer el Programa de Acceso a Medicamentos (PROAM) para que acompañe el proceso de extensión de cobertura. También es necesario lograr el abastecimiento regular y adecuado de puestos, centros de salud y hospitales públicos con medicamentos esenciales, definidos según los criterios epidemiológicos, territoriales y socio- culturales establecidos para el diseño de los programas de atención para las mujeres y los hombres y según nivel de intervención. Por otra parte, se requiere fortalecer las capacidades del Ministerio de Salud para regular el mercado de medicamentos en el país, a efecto que los mismos sean accesibles para la mayoría de la población.

iv) Regulación y aseguramiento de la efectividad y calidad de los servicios de salud

Se requiere un importante esfuerzo de liderazgo y autoridad por parte del Estado para, primero, dar y mantener la dirección del esfuerzo de cambio, armonizar conflictos entre partes en función del interés común y mantener abierto el canal de diálogo a través de todo el proceso. Segundo: contar con condiciones que le permitan implementar los procesos de transformación institucional que le competen y facilitar y asegurar que otros actores cumplan con los suyos. Tercero: desarrollar un andamiaje de regulaciones que permita a todos los actores sectoriales tener claridad suficiente para desenvolverse adecuadamente en el nuevo marco de competencias, responsabilidades y relaciones establecidas. Cuarto: desarrollar un sistema de sanciones por incumplimiento de acuerdos, normas y regulaciones y contar con la capacidad de hacerlas valer, resolviendo en un marco de respeto al marco normativo y evitando a toda costa la impunidad. Quinto: desarrollar mecanismos y sistemas de control de la calidad y efectividad de las intervenciones en salud en los distintos niveles de atención y espacios de intervención (individuo, familia, comunidad) que permita monitorear y evaluar periódicamente la efectividad de las intervenciones y la calidad de los procesos de implementación y atención. Paralelamente, se requiere desarrollar sistemas de monitoreo de la satisfacción de los usuarios con los servicios de salud que contribuyan a detectar problemas y fortalecer avances que se hagan en este sentido.

4. Equidad étnica y de género en el acceso y la oferta de los servicios de salud

a) Orientaciones generales

Si bien la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, en la práctica ni la realización ni el disfrute de éstos son automáticos. En Guatemala las personas que viven en el área rural, los pobres, la población indígena, la niñez, los adultos mayores y las mujeres están sometidos a situaciones de mayor desventaja. Además, los problemas de acceso, efectividad y pertinencia de los servicios se agudizan para estas poblaciones.

b) Políticas y programas

i) Reorganización de los servicios de salud con base en criterios etno-lingüísticos y territoriales

Para lograr pertinencia y equidad en la prestación de servicios de salud, se requiere replantear de manera integral la manera en que están organizados los mismos. No se trata únicamente de incorporar personal local e indígena en el sistema de salud y de aplicar programas específicos –como el de medicina tradicional e indígena – que no vienen necesariamente a modificar de fondo la manera en que se conciben y se prestan los servicios. Por esta razón, se plantean los compromisos de reorganización del sistema de servicios y de la prestación propiamente dicha con base en criterios diferentes a los que dominan actualmente. Se debiera dar prioridad en este proceso a los departamentos que concentran la mayor proporción de población indígena del país (75% o más).

ii) Descentralización de los servicios y participación ciudadana

Para este proceso de reorganización será necesario tomar en cuenta las leyes recientemente aprobadas sobre descentralización, código municipal y consejos de desarrollo. Se estima que el nivel de desagregación territorial del municipio ofrece el espacio óptimo para la reorganización del sistema de servicios de salud ya que un espacio geográfico – poblacional podría corresponder a un municipio o bien, varios municipios integrar uno de estos espacios.

Debieran fortalecerse y/o fomentarse la organización de instancias como el Consejo de la Salud de las Mujeres, asegurar la participación equitativa de las mujeres en los Consejos de Desarrollo y en los comités que a nivel local están involucrados con el tema de salud, con espacios reales para la incidencia en la toma de decisiones sobre el destino de los recursos y la orientación de las acciones en salud.

iii) Coordinación entre sistemas de salud indígena y occidental

Los programas piloto de coordinación entre sistemas de salud indígena y occidental aportarán importantes insumos para la reorganización de los mismos, especialmente para el diseño de los programas específicos de atención que consideren la equidad de género, las necesidades a lo largo del ciclo vital y el abordaje de los problemas de salud en los distintos niveles en que se reproduce el proceso salud – enfer-

medad: el individuo, la familia, el ámbito laboral y la comunidad.

iv) Diseño de programas con enfoque de género

Implícito en el proceso de reorganización del sistema de servicios de salud está el replanteamiento de las concepciones que la animan. Los enfoques étnico y de género deberían contribuir a replantear los contenidos y estructura de los programas, reconociendo la diversidad de concepciones sobre salud que coexisten en la sociedad. Para ello es esencial la participación directa de las personas y grupos organizados en la comunidad en el diseño e implementación de los mismos. En este marco, los esfuerzos por incorporar personal local, que hable el mismo idioma de la población y tenga referentes culturales similares son vitales y potencian las intenciones de hacer los servicios pertinentes.

Los programas que se diseñen deberían estar dirigidos específicamente a mujeres y hombres en las distintas etapas del ciclo de vida y considerar intervenciones para los distintos niveles y espacios donde se da el proceso de reproducción social de los procesos de salud - enfermedad: el individuo, el grupo familiar, el ámbito laboral y la comunidad. Se requiere además, fortalecer el Consejo Nacional de Salud de las Mujeres, estableciéndolo como ente asesor del sistema IGSS-Salud – MSPAS y operaría en niveles descentralizados, aprovechando los Consejos de Desarrollo, orientando y proponiendo acciones a favor de la salud y el desarrollo con equidad de género.

5. Abordaje de los “determinantes de la salud”

a) Orientaciones generales

El acceso a saneamiento, alimentación, educación, vivienda, trabajo, recreación y deporte y a un ambiente seguro crean condiciones favorables para una vida productiva y saludable. En muchos de estos temas, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social tiene poca injerencia directa en la materialización de intervenciones que puedan generar cambios profundos en los indicadores de salud. Por ello, no pueden ser desatendidas. Los esfuerzos que se hagan en el sector salud no rendirán los resultados previstos si paralelamente no se toman medidas en otros ámbitos, orientadas a mejorar las condiciones básicas de vida de la población. Basados en el perfil epidemiológico de la población guatemalteca, la presente propuesta da prioridad a los siguientes “determinantes de la salud”: Saneamiento del medio, seguridad alimentaria y nutricional, educación y población.

Por otra parte, debido a la situación de guerra que vivió el país por más de tres décadas, existe la necesidad de dar prioridad al tema de la salud mental. Además, la violencia es un fenómeno al que la población sigue expuesta de manera creciente, por lo que demanda el desarrollo y fortalecimiento de programas que prevengan y actúen sobre sus repercusiones en la salud y bienestar emocional de la población. Estos programas deberían dar particular atención a la niñez y la juventud, a efecto de interrumpir la cadena de transmisión intergeneracional de las secuelas de la violencia en la población.

b) Políticas y programas

i) Incidencia política y cabildeo

El papel del MSPAS en este ámbito se define fundamentalmente a través de acciones de incidencia política sobre los sectores directamente responsables de los temas priorizados. Requiere planificación y ejecución coordinada de intervenciones, acciones de comunicación social y sensibilización en distintos niveles y monitoreo y vigilancia del cumplimiento de compromisos adquiridos por otras instituciones y sectores que trabajan en los temas priorizados, a favor de la salud.

ii) Control de efectividad y calidad de las intervenciones de otros sectores

Si bien la responsabilidad principal del desarrollo de acciones en esta materia corresponde a otros sectores e instituciones fuera del sector salud (Municipalidades, otros ministerios, secretarías, por ejemplo) compete al MSPAS, en su calidad de ente rector de la salud, la definición de estándares y regulaciones que aseguren que las inversiones que se realizan por parte de otros sectores tendrán un efecto positivo sobre la salud. El MSPAS proporcionaría también apoyo técnico a estas instancias para que el diseño y aplicación de las intervenciones conserve ese "enfoque saludable" y se coordinen y complementen las intervenciones de uno y otro sector a favor de la salud.

iii) Fortalecimiento de programas de salud que potencien las acciones de otros sectores

Paralelamente se deberán implementar y/o fortalecer los programas técnico – normativos y de provisión de servicios que complementen y potencien las acciones de los otros sectores. Requiere atención el fortalecimiento de los siguientes programas: Seguridad alimentaria y nutricional, incluyendo educación nutricional; educación sanitaria; salud sexual y reproductiva, incluyendo ITS/VIH/SIDA y educación en población; y el programa de salud escolar. Estos programas podrán apoyar las acciones de incidencia del MSPAS y proporcionar insumos técnicos y asesoría a los programas de atención, así como apoyo al monitoreo del cumplimiento de las acciones. Asegurarían también la disponibilidad de los suministros necesarios para la prestación de los servicios.

IIII. Seguridad Social

A. Comparación de propuestas existentes

A pesar que en varios países de América Latina las iniciativas de reforma a los sistemas de seguridad social comenzaron a darse en la década de los ochenta, no es sino hasta principios de los noventa que en Guatemala comenzó a abordarse el tema.[21] En la práctica, sin embargo, no se dieron debates importantes en torno al futuro del IGSS sino hasta finales de la década: En 1997, el gobierno comisionó la elaboración de una *"Propuesta de Reforma al Sistema Previsional"*. Esta se basó a su vez en los *"Lineamientos de Política Económica y Social",* elaborada por el CIEN. También en 1997, apoyado por la Fundación Friedrich Ebert, se presentó el documento "*La Seguridad Social en Guatemala:*

Diagnóstico y Propuesta de Reforma" [22] que preparara Carmelo Mesa-Lago apoyado por un equipo de profesionales nacionales.

Esta propuesta fue presentada en los Encuentros de Actualización que se llevaron a cabo durante la segunda mitad de la década de 1990, y se estableció que debía formarse una comisión técnica integrada por representantes de una serie de instancias nacionales (IPES, USAC, URL, IGSS, ONAM, Colegio de Médicos, Sindicatos, CIEN y ASIES) que analizara y comparara ambas iniciativas. Sin embargo, los delegados de la oficina de modernización del Estado (CIEN, ASIES e IGSS) se retiraron de la comisión. Los miembros restantes continuaron trabajando, con el objetivo de proponer una "Reforma Integral de la Ley Orgánica del Seguro Social" y otra al "Reglamento del IVS-, aunque este último ejercicio no se logró finalizar. En la presente sección se examina dicha iniciativa, junto con las dos propuestas previamente enunciadas.[23]

1. Modelos de reforma aplicados en Latinoamérica[24]

a) Tipología de modelos de reforma

Los procesos de reforma a los sistemas de previsión social en América Latina responden a cuatro modelos generales: a) Substitutivo, como el instalado en Chile en los años ochenta y más recientemente en Bolivia, México y El Salvador. b) Paralelo, como en Perú y Colombia, c) Mixto, como en Argentina y Uruguay y d) Sistema Público Reformado, que fue aplicado en Costa Rica a inicios de los años noventa.

i) Modelo sustitutivo

En el modelo substitutivo, el programa de pensiones público se cierra, es decir, no se permiten nuevas afiliaciones al mismo y se reemplaza por un programa nuevo de cuentas individuales de capitalización plena e individual (CPI), de administración privada.[25] En éste, el monto a cotizar es definido, las prestaciones a recibir no lo son.

ii) Modelo paralelo

En el modelo paralelo, no se cierra el programa público pero se termina su monopolio y se le convierte en alternativa a un nuevo programa de cuentas individuales (CPI) y de administración privada, con el cual compite.

iii) Modelo mixto

En el modelo mixto, no se cierra el programa público sino que se le reforma combinando dos componentes: Uno público para una pensión básica de prestación definida y uno nuevo, de cuenta individual (CPI) para una pensión complementaria (con un monto no definido de prestación sino que depende de los aportes que cada individuo logra hacer). La administración de este modelo puede ser pública, privada o mixta.[26]

iv) Modelo público reformado

Se refiere a la introducción de condiciones más estrictas para la adquisición de las pensiones dentro del sistema de seguridad social en operación,[27] que cuente con una pensión (parcial colectiva) y administración

pública. No se modifica el mecanismo de capitalización parcial colectiva ni tampoco la administración pública de los recursos.[28]

b) Comparación entre sistemas substitutivo, paralelo, mixto y reformado

La experiencia latinoamericana en materia de reformas a la seguridad social aporta importantes lecciones respecto a las ventajas y desventajas que un determinado modelo puede tener o no para un país. Cabe destacar que ninguno ha aplicado a la fecha un determinado modelo de manera similar a otro. En la presente comparación se destacan algunas categorías que son básicas para comprender y comparar las diferencias entre modelos.

i) Cuenta individual o cuenta colectiva

Unos de los principios fundamentales de la seguridad social es el de la solidaridad. Sin embargo, la importancia que da cada modelo a la misma difiere notoriamente: El substitutivo elimina el componente de solidaridad. El paralelo lo conserva en la medida que permanece abierta la opción de elegir o permanecer dentro de un sistema público de seguridad social. En el sistema mixto, se promueven simultáneamente la solidaridad (en el componente público) y la responsabilidad individual (en el componente complementario de capitalización plena e individual CPI). Finalmente, en el reformado, el principio de solidaridad es un pilar fundamental del planteamiento y se persigue que permanezca invariable.

Como consecuencia, en el sistema substitutivo se cobra únicamente la pensión individual, si bien en varios países se ha planteado que el Estado debe asegurar una pensión mínima. En el sistema paralelo se cobra también una pensión única, según el sistema en que permanezca o se afilie el trabajador. En el mixto, el asegurado cobra dos pensiones al tiempo de retiro: una básica, pagada por el público (primer pilar) y otra complementaria basada en la cuenta individual (segundo pilar). En el sistema reformado, se percibe únicamente la pensión pública, resultante de la modalidad de financiamiento por capitalización parcial colectiva.

El sistema mixto es flexible en cuanto al mayor o menor peso relativo que se le quiera dar a cada pilar. Si a largo plazo el pilar público entra en problemas serios o el CPI es exitoso o viceversa, se puede ir transfiriendo protección de un pilar a otro, destinando mayor financiamiento al exitoso. Este no es el caso ni con el sistema substitutivo ni con el paralelo ni con el reformado.

ii) Aporte de empleadores

En el sistema substitutivo se elimina la contribución de los empleadores, aunque ha habido países donde esto no ocurre totalmente. En todo caso, la contribución de los trabajadores adquiere mayor preeminencia que la de los empleadores. En el sistema paralelo, el aporte de los empleadores no se elimina de ninguno de los sistemas. En el mixto, la contribución del empleador no se elimina, lo que permite una carga menor de financiamiento sobre el asegurado. En el caso del sistema reformado tampoco se elimina el aporte del empleador y, en algunos casos, se incrementa ligeramente.

iii) Riesgos y sostenibilidad financiera

La capitalización plena individual tiene la ventaja que permite establecer una contribución fija que no aumenta en el largo plazo, pero implica riesgos derivados del hecho que la pensión está sometida a los vaivenes macroeconómicos que afectan el rendimiento del fondo pues las inversiones responden a las condiciones de los mercados y el Estado no es necesariamente el garante de los asegurados. En el sistema paralelo, los riesgos se corresponden con el sistema específico que el asegurado se ha quedado: público o de CPI. En el mixto, se diversifican los riesgos de la capitalización colectiva parcial y del CPI. La capitalización colectiva parcial tiene el problema de contribuciones crecientes a largo plazo que pudieran llegar a ser prohibitivas debido al envejecimiento de la población, pues cada vez hay menos población económicamente activa que aporta para mantener una proporción creciente de población inactiva. Sin embargo, tiene menos riesgos.

iv) Costos de transición

Los costos fiscales de transición a un sistema mixto son inferiores a los del sistema substitutivo, pues no debería generarse un déficit en el sistema antiguo, ni debe pagarse un bono de reconocimiento ni garantizarse una pensión mínima. Esto se debe a que no se cierra el sistema antiguo y los asegurados que se pasan al mixto están cubiertos por un componente público que paga una pensión básica. En el sistema paralelo, el Estado debe cubrir el déficit que pueda tener el sistema antiguo y además, los costos de transición de los asegurados que se pasan al CPI. En el caso del sistema reformado, como no hay cambios estructurales a los programas, no existen costos de transición.

v) Papel del Estado y administración de los fondos

El papel del Estado es fundamental en la reforma, incluyendo las de tipo substitutivo con administración privada, desempeñando un sinnúmero de funciones: haciendo obligatoria la afiliación al nuevo sistema, financiando la transición y creando Superintendencias u otro tipo de entidades de supervisión, brindando con ello garantías al sistema y a los asegurados.[29] En algunos países sin embargo, el papel del Estado también ha sido negativo para el desarrollo y consolidación de la seguridad social.[30]

En cuanto a la administración, el sistema substitutivo tiende a ser de administración enteramente privada. El paralelo admite administración pública en el sistema público y administración privada en el sistema CPI. El sistema mixto permite tanto la participación del sector público como del sector privado, que puede administrar e invertir los fondos de pensiones acumulados en el componente CPI. El mantenimiento de la cuenta individual, la propiedad del capital acumulado por el asegurado y una mayor agilidad en el otorgamiento de las pensiones son otros aspectos positivos. El sistema reformado, por el contrario, es de administración y ejecución enteramente pública.

vi) Separación de los servicios de salud y de la previsión

En general, los modelos de reforma a la seguridad social se concentran en el tema

de pensiones más que en el de salud. Existe sin embargo la tendencia a favorecer en todos los sistemas o modelos la separación técnica, administrativa y financiera entre la parte de salud y la de pensiones.

2. La reforma de la seguridad social en Guatemala

a) El sistema actual

El sistema de previsión social que ha existido en Guatemala desde la fundación del IGSS, es el denominado "sistema público". Este sistema es obligatorio para toda la población trabajadora del sector formal y se fundamenta en una serie de principios tales como: Universalidad, solidaridad, integridad y suficiencia, unidad, eficiencia, subsidiariedad, distribución contributiva de forma equitativa. Se sostiene con la contribución económica de empleadores, trabajadores y del Estado[31] y el monto que se cotiza al sistema se modifica con el tiempo debido a factores tales como la maduración del programa, el envejecimiento de la población y cambios en las prestaciones. Las prestaciones son fijadas por la ley, que establece la forma de calcular la pensión.

Comprende dos tipos de prestaciones: Salud (Programas de Enfermedad, Maternidad y Accidentes) y Pensiones (Invalidez, Vejez y Sobrevivencia).[32] El régimen financiero es de capitalización parcial colectiva (CPC); que permite que se acumule una reserva que puede o no mantener el equilibrio del programa durante un período de tiempo pero no indefinidamente.[33] Finalmente, la administración de los recursos es pública.

b) Propuestas de reforma

i) La propuesta de la Oficina de Modernización del Estado (1997)

La propuesta de 1997 de la Oficina de Modernización del Estado responde al "modelo substitutivo" y pretendía crear un sistema nuevo para el IVS basado en la capitalización plena individual –CPI- a ser administrado por entidades privadas, llamadas administradoras de ahorro provisional (ADAP). Los asegurados actuales del IGSS podrían escoger entre quedarse en el Instituto o pasarse a una ADAP. Todas las personas que en el futuro ingresaran al mercado laboral entrarían obligatoriamente a las ADAP. Se modificaba la tasa de contribución global al IVS, estableciendo que la misma, que en ese entonces representaba el 4.5%, se triplicaría tanto en el IGSS como en las ADAP, es decir, ascendería a un equivalente de 12.5% a 14%. Para compensar el aumento en la contribución del trabajador, el empleador debía aumentar el salario en una sola ocasión. Las ADAP depositarían las contribuciones en una cuenta individual del asegurado (después de deducir comisiones) e invertirán dichos fondos, añadiendo el rendimiento a la cuenta individual. Estos fondos solo podrán invertirse en certificados del Estado, documentos hipotecarios y privados y acciones de empresas estatales para estimular el ahorro interno. Por otra parte, si el asegurado se pasa del IGSS a una ADAP, se transferirían a ésta los ahorros acumulados en el IGSS. Se planteaba además la creación de una Superintendencia de ADAP que respondiera a la Junta Directiva del IGSS.

ii) La propuesta apoyada por la Fundación Ebert, Representación Guatemala (1997)

Esta responde al "modelo mixto" y perseguía los siguientes objetivos: a) Fortalecer los programas existentes en el IGSS en cuanto a su sostenibilidad económica y financiera, controlar la evasión y la mora y recobrar los adeudos del Estado y de otros organismos públicos y empleadores privados. b). Mejorar la administración del IGSS. c) Procurar efectos redistributivos de carácter progresivo en los programas. d) Tender hacia la universalidad mediante la extensión de la cobertura y hacia la uniformidad de los programas independientes del IGSS. e) Coordinar los servicios de salud del IGSS y el MSPAS, estableciendo mecanismos de protección acordes con la realidad social, económica, demográfica y epidemiológica del país. f) Promover una mayor responsabilidad individual en la protección de las contingencias protegidas por la seguridad social, facilitando mecanismos de ahorro complementario a las pensiones del IGSS. La implementación del componente CPI para el tema de pensiones era complementario al de pensión pública y partía de la premisa que debía darse un proceso de reestructuración interna del IGSS para su adecuada implementación.

En esta propuesta, los riesgos de invalidez y sobrevivencia continuarían siendo cubiertos por el IGSS mientras los del programa de vejez estarían sometidos al nuevo sistema. Se establecía además que los asegurados de más edad tendrían mayor acumulación en el componente público del sistema y menor en la cuenta individual (CPI), mientras que los más jóvenes tendrían menor acumulación en el público y mayor en el CPI. De esta manera no se perjudicaría a los asegurados de mayor edad por el cambio en el sistema. Todos los nuevos asegurados estarían obligados a ingresar en el sistema mixto.

En cuanto a su administración, se planteaba que el CPI tendría administración múltiple; es decir, organismos privados, públicos y mixtos podrían participar en su administración con reglas similares para todos. Los asegurados tendrían libertad de escoger la administradora de su conveniencia, pero el IGSS continuaría cobrando todas las contribuciones y sería responsable de transferir la parte correspondiente a las administradoras privadas. Así se reducirían costos de administración y simplificaría la declaración a las empresas medianas y pequeñas. Se planteaba además la creación de un organismo autónomo regulador y supervisor del sistema de CPI.[34]

iii) La propuesta de reformas no estructurales

La propuesta de modificación a la ley orgánica del IGSS que hiciera el colectivo de organizaciones sociales que surgió posteriormente a la presentación de la propuesta de la FES en los Encuentros de Actualización, corresponde a un "modelo de sistema reformado". Es decir, se buscaba corregir las debilidades y deficiencias del sistema en vigencia sin alterarlo de manera estructural. Destacan los siguientes objetivos: recuperar la autonomía del IGSS, solventar la deuda del Estado con el IGSS, equilibrar la composición y distribución de poderes dentro de la Junta Directiva entre el Estado, trabajadores y empleadores[35], y ampliar la cobertura de trabajadores para

incorporar a los insertos en la economía informal, buscando cubrir al 100% de la PEA del país. El método de financiación permanecería también invariable, por medio de capitalización parcial colectiva, con prima media escalonada y beneficios definidos.

Por otra parte, el modelo de administración sería público, con el IGSS como responsable de la prestación y regulación de los servicios de seguridad social y se haría un importante esfuerzo por hacer más eficiente y eficaz la institución, si bien no se especifica cómo. En esa misma dirección, en el año 2002, el sector sindical planteó también crear una comisión externa de transparencia, encargada de investigar y evaluar las operaciones financieras, administrativas, de recursos humanos, quejas graves de usuarios y otros asuntos que, a juicio de la Junta Directiva, requirieran investigación.[36] La documentación disponible no permite establecer cuál sería el conjunto de medidas de carácter programático y administrativo – financiero que se emplearían para mejorar la eficacia y eficiencia de la institución.[37]

Los problemas que han enfrentado otros países de la región para mantener solventes sus sistemas de seguridad social a la luz de los cambios demográficos, sociales, de las condiciones existentes en el mercado laboral y los desafíos que implican los acuerdos económicos internacionales como el TLC, sugieren que es necesario considerar una reestructura que implique modalidades de financiamiento y gestión de la seguridad social que garanticen en el mediano y largo plazo, la solvencia del sistema y una mayor flexibilidad del mismo para facilitar a los asegurados hacer frente a las contingencias económicas.

B. Propuesta para el tema de seguridad social (en materia de pensiones)

La seguridad social es un componente fundamental del desarrollo humano pues contribuye de manera estratégica a liberar a las personas de la inseguridad económica en períodos de crisis o de disminución del potencial productivo y de la falta de acceso a servicios de salud. Los Acuerdos de Paz reconocen también la importancia del tema para el desarrollo social y económico del país y establecen un conjunto de elementos y principios que deberían orientar el desarrollo del sistema de seguridad social en el país: la autonomía del IGSS, la coordinación con las instituciones de salud, la aplicación de los principios de eficiencia, universalidad, unidad y obligatoriedad en el funcionamiento del Instituto, el desarrollo de programas de protección de acuerdo por los parámetros establecidos por OIT y ratificados por Guatemala, solvencia financiera mediante el control tripartito del Instituto, promoción de nuevas formas de gestión con la participación de sus sectores constitutivos y creación de condiciones para la incorporación plena de toda la población trabajadora al sistema de seguridad social.[38]

1. Principios que orientan la propuesta

La propuesta que se hace a continuación con respecto al IGSS retoma el planteamiento de iniciar la transformación del sistema de pensiones hacia un sistema mixto, que cumpla con los siguientes principios:

a) Tender hacia la universalización del sistema de seguridad social en el país, tanto en sus componentes de previsión como de salud.

b) Promover una mayor responsabilidad individual en la protección de contingencias, facilitando a la vez mecanismos de ahorro complementario a las pensiones del IGSS.

2. Políticas

Se destacan particularmente cuatro políticas que habría que impulsar a futuro:

a) Reestructuración interna del IGSS

La experiencia latinoamericana de reformas a los sistemas de pensiones y las conclusiones a las que han llegado los análisis realizados por distintas instituciones para el país[39] señalan que la reestructuración interna del IGSS es una precondición para considerar una reforma estructural que implique la adopción de un sistema mixto.

En este sentido, se requieren reformas de diversa índole. Por otra parte corresponde asegurar el equilibrio financiero del IGSS. En consecuencia, se necesita elevar la edad de retiro a 65 años de manera paulatina; revisar la fórmula de cálculo de pensión para asegurar la progresividad y transparencia del sistema; establecer una tasa de reemplazo (monto porcentual sobre el salario que se percibe como pensión) diferenciada según nivel salarial, que favorezca a los grupos de menor ingreso[40] e introducir modificaciones a los pisos y techos de beneficios otorgados en las pensiones por vejez e invalidez. Además, convendría complementar lo anterior con un nuevo programa de "Riesgos en el trabajo" orientado a la prevención y seguridad laboral, para mejorar las condiciones de trabajo en las empresas, donde el financiamiento del programa sea responsabilidad exclusiva del empleador. Se debería diseñar un esquema de financiamiento mediante tarifas escalonadas según el nivel de siniestralidad de la empresa. Otras medidas incluyen eliminar exoneraciones a universidades de la contribución patronal así como las de las bonificaciones e incentivos a los trabajadores y negociar la deuda con el Estado, otras instituciones públicas y empleadores y reducir el gasto administrativo.

Por otra parte, corresponde mejorar significativamente los sistemas de información y administración financiera. Es necesario modernizar el sistema actual de registro y control de pagos, los sistemas de información para la planificación y operación de los programas, establecer sistemas que permitan cruzar información con otras instituciones del Estado, introducir mecanismos más eficaces para el control de la concesión de las prestaciones, tanto pecuniarias como de salud, especialmente en el segundo y tercer nivel de atención, y adoptar mecanismos ágiles de vigilancia, supervisión y de sanción a morosos. En materia financiera, se requiere mejorar las capacidades de inversión de las reservas y flexibilizar la ley orgánica del IGSS para ampliar los ámbitos de inversión, crear el reglamento de la ley del mercado de valores y la superintendencia de valores y seguros.

Las reformas internas de la Institución debieran tener como objetivo central ampliar la cobertura del sistema a toda la población trabajadora del país. Para el efec-

to, se plantea introducir un programa de afiliación voluntaria al IGSS, dirigido a trabajadores no asalariados, comenzando por aquellos con capacidad contributiva (pues deberían aportar también la contribución patronal) y en áreas geográficas donde existe ya el seguro social, con un esquema flexible de selección de coberturas e independientes para los programas IVS y EM. Para los trabajadores de bajos ingresos o que se encuentran en segmentos de ocupación de difícil incorporación para un sistema tradicional de seguridad social (por ejemplo, empleadas del servicio doméstico) el Estado debería asumir la responsabilidad, focalizando su contribución como tercero en estas poblaciones, canalizando las mismas a través de programas específicamente diseñados para estas circunstancias. Además, se sugiere extender la obligatoriedad de la cobertura del IGSS a empresas pequeñas (menos de 5 trabajadores, excepto los trabajadores por cuenta propia). [41]

b) Separación completa de las funciones de previsión de las de salud y revisión de los programas de seguridad social en salud, en función de una reestructura integral del sector

Como se expuso más ampliamente en la sección sobre salud, se pone a consideración la necesidad de separar completamente las funciones previsionales que cumple el IGSS de las funciones que tiene en materia de salud, pasando éstas últimas a integrarse a un proceso profundo de reestructura integral del subsector público de la salud orientado a alcanzar, en el mediano plazo, la integración funcional y financiera del MSPAS con el IGSS-Salud, con una consiguiente redistribución de competencias y responsabilidades entre ambas instancias.

c) Instalación de un componente de capitalización plena individual (CPI) que se sume a la base de capitalización parcial colectiva del sistema público existente

La reforma interna del IGSS es una condición indispensable pero no suficiente para asegurar en el mediano y largo plazo que el sistema previsional superará el reto de universalizar la cobertura previsional y ofrecer condiciones dignas de retiro a la población trabajadora del país. La adición de un componente de CPI al sistema de capitalización colectiva parcial con prima escalonada combina la ventaja de mantener un sistema solidario a la par de permitir que quienes tengan oportunidad de hacer un ahorro adicional, incrementen los recursos que recibirán por concepto de jubilación más adelante. Ello se hace sin desatender el hecho que el Estado debe asegurar para todas las personas una pensión mínima digna en la vejez.

Los asegurados antiguos o menores de 45 años tendrían la opción de permanecer únicamente en el sistema de capitalización colectiva parcial o bien pasarse al mixto. Para todos los nuevos cotizantes, el sistema mixto sería obligatorio. Debería crearse una instancia supervisora y reguladora del sistema de CPI que tenga carácter autónomo.

d) Mantener la administración pública del sistema de pensiones, bajo la responsabilidad del IGSS

La presente propuesta argumenta a favor de conservar la administración del sis-

tema de pensiones bajo la responsabilidad del IGSS. Si bien el argumento de la corrupción y falta de transparencia dentro del sistema público de seguridad social se esgrime con frecuencia para justificar la transferencia de la administración de los recursos del sistema de pensiones al sector privado, la presente propuesta considera que no es lo más pertinente para el país. En primer lugar, ciertos segmentos del sector privado también presentan serios problemas de corrupción y de falta de transparencia que se requieren solventar. En segundo término, las instituciones financieras privadas son notorias por su debilidad institucional y su capacidad limitada para manejar volúmenes grandes de recursos como los que generaría el sistema de pensiones. En tercer lugar, conceder al sector privado el manejo de los recursos de las pensiones sin que el Estado cuente con capacidades de regulación, monitoreo y sanción bien desarrolladas podría poner en peligro los recursos de los y las pensionadas guatemaltecas del futuro. Finalmente, conservar la administración de los fondos en manos del IGSS simplifica la administración, lo cual es conveniente para un Estado que tendrá que invertir mucho tiempo y esfuerzo en su propia reconversión institucional.

Notas

[1] Otro gran problema estructural que enfrenta el desarrollo social es la desarticulación que ha existido siempre entre política social y política económica en la gestión de la sociedad. Se espera que el conjunto de la propuesta contenida en el presente Informe Nacional de Desarrollo Humano aborde de manera más adecuada este desafío de concepción integral del desarrollo.

[2] Véase Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, parte II "Desarrollo Social" sección A.

[3] Para una ampliación a este respecto para el caso guatemalteco véase Slowing, K. y G. Arriola (2001).

[4] Gobierno de Guatemala (2001)

[5] SNU (2003)

[6] Existe una serie de iniciativas en el país que ensayan nuevas modalidades de organización y prestación de servicios de salud. Algunos ejemplos son el proyecto "Toto integrado" y los proyectos piloto que ha impulsado la OPS sobre protección social en salud en los municipios de Santa Eulalia y Barillas, Huehuetenango y en Ixcán, Quiché. Sin embargo, no se incluyeron en el presente análisis por constituir propuestas o proyectos piloto de carácter muy local. Las que se han incluido en la presente comparación tienen, más bien, la característica de hacer planteamientos que están orientados a modificar las políticas públicas que se aplican desde las instituciones del Estado y que tienen alcance nacional, si bien, en un momento dado, adquieren en su aplicación una especificidad muy local.

[7] MSPAS/BID (1999)

[8] INS (2001)

[9] IGSS (2003) Cabe hacer la salvedad que en el IGSS, a finales de la década de los ochenta, se estableció un programa de extensión de cobertura de primer nivel de atención en el departamento de Escuintla, si bien dicha iniciativa no está articulada con la que el IGSS impulsa desde enero del 2003.

[10] Q´onojel (2003)

[11] Comunicación personal con funcionarios de la Instancia Nacional de Salud –INS-

[12] El PMSS – I finalizó en el año 2000. El PMSS –II está actualmente en ejecución.

[13] Se ha estimado que el monto per cápita que se requiere para implementar la iniciativa oscila entre los Q.80.00 y Q.100.00 por persona al año. Esta cifra excede la contemplada por el MSPAS en su programa de extensión de cobertura que es de Q.56.00. Sin embargo, estas cifras no son totalmente comparables pues lo que se oferta a cambio difiere ostensiblemente entre una y otra propuesta. La de la INS ofrece personal permanente, remunerado y a tiempo completo y atención integral a las personas, incluyendo algunas intervenciones propias

de segundo nivel de atención. El MSPAS oferta paquetes básicos de servicios y cuenta con personal voluntario comunitario como la principal base de recurso humano para implementar el programa. La INS presupuesta y programa además acciones de promoción y prevención en salud, mientras la del MSPAS no las incluye en su presupuesto, así como tampoco personal para que las lleve a cabo.

[14] (CIEN, 1992 y CIEN, 1995), citados en FES, 1997, página 107.

[15] FES (1997) páginas 119-120

[16] El gasto en salud es el más importante de los que realizan los hogares guatemaltecos en desarrollo humano (salud, educación, saneamiento y vivienda), ya que representa un 52% del total de estos cuatro rubros. El gasto directo o de bolsillo representa el 61% del total de ese gasto y se destina fundamentalmente a la compra de medicamentos, de servicios hospitalarios y ambulatorios y en menor cuantía, a la compra de equipo y aparatos médicos. El gasto indirecto, dedicado a seguros privados y/o pagos de cuotas del IGSS, representa el 39% restante. ONU (2001) página 108

[17] En 1999, 36% del gasto total de bolsillo está siendo realizado por el 70% de los hogares de menores ingresos; es decir, por quienes se encuentran en situación de pobreza o muy cerca de caer en ella. Además, mientras más pobres los hogares, mayor es la carga que representa el gasto en salud con relación a sus ingresos totales. En el caso de los más pobres, significa además, que los limitados recursos se desperdician en medidas poco efectivas y eficientes, como la automedicación (ONU, 2001) página 109

[18] ONU (2001) página 109

[19] Cabe destacar que evaluar el SIAS no debe confundirse con la evaluación de una determinada gestión de gobierno pues este es un proceso cuyos orígenes se pueden trazar a principios de la década de los noventa y cuya implementación habrá trascendido ya dos períodos de gobierno.

[20] Experiencias del programa de extensión de cobertura iniciado por el IGSS a finales de la década de 1980 en Escuintla, otras iniciativas impulsadas por sociedad civil como la de la Asociación Toto Integrado y los programas piloto de protección social en salud que ha impulsado la OPS, entre otros.

[21] En 1993 el BID preparó un informe sobre la seguridad social en Guatemala y emitió una serie de recomendaciones. La principal era partir de una reforma interna del IGSS para después definir cuál era el mejor sistema a implementar: continuar con el actual, sistemas mixtos o paralelos o bien, el sistema substitutivo. Por otra parte, en 1994, el Congreso de la República aprobó el decreto 39-94 que modificaba la ley orgánica del IGSS en varios aspectos substantivos. Este decreto fue vetado por el Presidente y no se implementaron las reformas propuestas (FES, 1997 página 103).

[22] La propuesta presentada en 1997 por la Fundación Ebert retoma a su vez una propuesta que hiciera una comisión técnica del IGSS en 1996. La existencia de esta propuesta no fue reconocida públicamente por la gerencia ni por la Junta Directiva de turno, pues difería substancialmente de la que estaba siendo elaborada por la Oficina de Modernización del Estado (FES, 1997 página 111). Posterior a la presentación de la propuesta que hiciera el equipo encabezado por Mesa-Lago, la Fundación Ebert apoyó la realización de tres estudios complementarios: El primero, estima los costos de transición de un sistema previsional público a uno substitutivo (octubre de 1997). El segundo analiza los posibles efectos de la colocación de mayores reservas técnicas del IGSS en el mercado financiero (julio 1998) y el tercero, examina los efectos de la colocación de reservas monetarias del IGSS en el sistema financiero nacional (octubre 1998).

[23] Participaron IPES, USAC, FESEBS, STIGSS, FENASTEG, UNSITRAGUA, CGTG, CTC, FESTRAS, ANTRASPG, UASP, Federación de asociaciones de jubilados y asesores del FDNG.

[24] FES (1997) páginas, 81- 102

[25] Esto significa que el asegurado recibe una pensión de acuerdo con el monto acumulado en su cuenta individual (CPI) , el cual dependerá de factores como salario, densidad de la cotización y el rendimiento de su cuenta individual.

[26] CEPAL (2000) página 10.

[27] Algunas de estas medidas son: Incrementos en la edad de retiro, elevación de la contribución salarial general e introducción de contribuciones escalonadas para desanimar la jubilación temprana, medidas de control para disminuir la evasión y la mora, convenios de pago con el Estado y patronos y políticas de ajuste para mejorar la eficiencia y recortar el gasto administrativo. Así también,

contempla el cierre de programas de jubilación independientes para funcionarios públicos e incorporación de estos programas al sistema general y la regulación e incorporación parcial de otros a lo largo de largos períodos de tiempo (10 a 15 años).

[28] FES (1997) página 83.

[29] Este ha sido el caso en países como Chile, Argentina, Colombia, México y Uruguay.

[30] Casos como el de El Salvador, Guatemala y Perú, donde el Estado ha tenido un papel negativo al no hacer efectivas sus contribuciones a la seguridad social ni como empleador ni como tercera parte, concediendo exoneraciones a ciertas instituciones o a las bonificaciones que reciben los trabajadores, obligando al seguro social a depositar los recursos en la banca central sin pagar interés o pagando tasas no adecuadas o bien forzándolo a invertir sus reservas en papeles públicos sin valor (FES, 1997 página 101).

[31] En Guatemala, el Estado dejó hace varios años de cumplir sus obligaciones financieras con el IGSS.

[32] A pesar que las reformas propuestas por el PAN no llegaron a implementarse, en los últimos años se han aprobado varias reformas a la ley orgánica del seguro social: cambios en la composición de la Junta Directiva, fortalecimiento de las funciones del Gerente y modificaciones a las del Consejo Técnico. En 1999, se aprobó el incremento a la edad de retiro (de 60 a 65 años) y se modificó el porcentaje de contribución al régimen previsional. (FES, 1999)

[33] El sistema público puede ser también de reparto, cuando el ingreso anual se utiliza para sufragar las prestaciones que se adjudican ese año.

[34] FES (1997) páginas 115-126

[35] En este sentido, la Unión Guatemalteca de Trabajadores –UGT- y la Unidad de Acción Sindical y Popular –UASP- remitieron en el año 2002 un memorial a la Junta Directiva del Congreso de la República solicitando una serie de reformas a la ley orgánica del IGSS, relacionadas especialmente con la elección de representantes y suplentes a la Junta Directiva del IGSS, a sus funciones y responsabilidades, en el afán de buscar un mayor equilibrio en la participación y toma de decisiones entre trabajadores, empleadores y el Estado. UGT/UASP/IGSS/2002

[36] UGT/UASP/IGSS/2002 página 16.

[37] FES (1998)

[38] Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria, parte II "Desarrollo social", sección C.

[39] Tanto el CIEN, FES como BID coincidieron en distintos momentos en que no es posible implementar una reforma al sistema previsional, en términos de cambios estructurales en el modelo de pensiones del país, sin partir de una reforma interna del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (FES, 1997). Estudios recientes encomendados por PNUD muestran por ejemplo, como el IGSS carece en estos momentos de sistemas de información adecuados que le permitan siquiera establecer fidedignamente y con agilidad la situación de los aportes que han hecho cada uno de los trabajadores (y empleadores) afiliados a la institución (Durán, 2002). Esta información es esencial por ejemplo, para diseñar un sistema de cuentas individuales que permita instalar el componente de CPI en el sistema de pensiones. Por consiguiente, para llegar a una reforma estructural con cambio de sistema previsional, sería indispensable modernizar primero la base informática y tecnológica del IGSS, que permitiera reconstruir los expedientes individuales de cada afiliado y saber cuánto han contribuido al sistema a lo largo de su vida laboral.

[40] Esto aplica solo al componente público dentro de un sistema mixto pues en el componente CPI no existen elementos de solidaridad. En este caso, los trabajadores con ingresos más altos tienen la posibilidad de acumular proporcionalmente con sus ingresos.

[41] FES (1997) páginas 115-124

ANEXO
Estadístico

ANEXO ESTADÍSTICO
ÍNDICE

No. Página

Resumen

Re 01 Resumen: Indicadores básicos 225

I. Desarrollo humano, pobreza y desigualdad

De 01 Índices de desarrollo humano, de desarrollo relativo al género y de potenciación de género 227
De 02 Pobreza extrema y total 228
De 03 Principales indicadores de desigualdad 229

II. Derechos humanos y seguridad

Dh 01 Violaciones de los derechos humanos comprobadas por Minugua 230
Dh 02 Denuncias recientes de violaciones de los derechos humanos 230
Dh 03 Defensores públicos del Instituto de Defensa Pública Penal 231
Dh 04 Órganos jurisdiccionales, juzgados y personal bilingüe 232
Dh 05 Reclusos y reclusas en centros de detención del Sistema Penitenciario 233
Dh 06 Denuncias ingresadas y audiencias celebradas en la Junta de Disciplina Judicial 234
Dh 07 Casos investigados contra policías por la Oficina de Responsabilidad Profesional 235
Dh 08 Denuncias de violaciones de los derechos humanos presentadas al Grupo de Apoyo Mutuo 236
Dh 09 Participación en el padrón electoral y alfabetismo en inscritos 237
Dh 10 Muertes violentas según causa y tasa de homicidios 238

III. Economía, población y medio ambiente

Economía

Ec 01 Resumen: Indicadores básicos 239
Ec 02 Indicadores del sector real 240
Ec 03 Exportaciones FOB según producto 241
Ec 04 Exportaciones FOB según país de destino 242
Ec 05 Importaciones CIF según clasificación CUODE 244
Ec 06 Importaciones CIF según país de origen 245
Ec 07 Balanza de pagos internacionales 247
Ec 08 Panorama monetario 248
Ec 09 Cartera de créditos y créditos vencidos según banco 249
Ec 10 Sistema Bancario: Préstamos y descuentos concedidos según destino económico 250
Ec 11 Inversión geográfica bruta 250
Ec 12 Situación financiera del Gobierno Central 251
Ec 13 Ingresos tributarios del Gobierno Central 252
Ec 14 Estructura del gasto del Gobierno Central 253
Ec 15 Gasto público del Gobierno Central según finalidad y función 254
Ec 16 Gasto público del Gobierno Central según entidad 255
Ec 17 Metas y ejecución sectorial: Compromisos presupuestarios de los Acuerdos de Paz 256

No. Página

Infraestrucutra

In 01 Longitud de la red vial según tipo de rodadura 257
In 02 Índice de electrificación y número de usuarios por distribuidor 258

Empleo

Lb 01 Resumen: Indicadores básicos 259
Lb 02 Empleo: Indicadores recientes 260
Lb 03 Población ocupada por rama de actividad, tipo de ocupación y 261
Lb 04 Población ocupada por rama de actividad, tipo de ocupación y categoría 262
Lb 05 Población ocupada por rama de actividad, tipo de ocupación y categoría ocupacional según etnicidad 263
Lb 06 Población ocupada según rama de actividad por nivel de escolaridad 264
Lb 07 Ingreso promedio según distintas categorías 265
Lb 08 Población ocupada en el sector informal 266
Lb 09 Trabajadores cotizantes al IGSS según rama de actividad 267
Lb 10 Salarios mínimos según tipo de actividad 267

Población

Pb 01 Población según región y departamento 268
Pb 02 Tasa Global de Fecundidad 269
Pb 03 Nivel de escolaridad de la población guatemalteca residente en el extranjero 270
Pb 04 Población guatemalteca residente en el extranjero según país y ciudad de residencia 271

Medio ambiente

Ma 01 Registros meteorológicos promedio según estación por departamento 272
Ma 02 Superficie afectada por incendios forestales 273

IV. Desarrollo social y género

Educación

Ed 01 Tasa de alfabetismo 274
Ed 02 Tasa de alfabetismo y años de escolaridad promedio en jóvenes 275
Ed 03 Tasa de inasistencia escolar 276
Ed 04 USAC: Inscripción de estudiantes según unidad académica 277

Salud

Sa 01 Resumen: Indicadores básicos 278
Sa 02 Tasa de mortalidad infantil 279
Sa 03 Tasa de mortalidad en la niñez 280
Sa 04 Vacunación en niños de un año 281
Sa 05 Indicadores de desnutrición en la niñez según área, región y etnicidad 282
Sa 06 Tasa de mortalidad materna y muertes maternas 283
Sa 07 Muertes maternas según causa por edad y lugar de fallecimiento 284
Sa 08 Uso de métodos anticonceptivos 285
Sa 09 Tipo de asistencia durante el parto y lugar de nacimiento 286

Género

Ge 01 Mujeres que deben pedir permiso al cónyuge 287
Ge 02 Hombres que requieren permiso de sus cónyuges 288
Ge 03 Mujeres que fueron objeto de algún hecho de violencia por parte de su cónyuge o novio 289

Cuadro Re 01
Resumen: Indicadores básicos
1998 - 2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Metas presupuestarias de los Acuerdos de Paz					
Cumplimiento / meta (%)					
Salud y asistencia social	103.4	120.8	102.8	105.2	99.5
Educación, ciencia y cultura	97.9	105.3	99.0	110.8	105.1
Seguridad interna	124.9	153.8	145.5	158.5	145.9
Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad	127.6	119.9	121.8	127.6	107.9
Vivienda	384.6	188.3	4.6	49.7	60.9
Ministerio Público	112.7	100.3	104.6	130.7	127.8
Defensa Nacional	93.4	102.5	125.4	145.3	103.7
Desarrollo humano y pobreza					
Índice de desarrollo humano			0.634		0.649
Índice de desarrollo relativo al género			0.609		0.634
Índice de potenciación de género			0.460		0.460
Incidencia de pobreza (%)			56.1		57.0
Incidencia de pobreza extrema (%)			15.7		21.5
Participación en los ingresos del 20% más pobre (%)			2.8		1.7
Participación en los ingresos del 20% más rico (%)			61.8		64.0
Seguridad y derechos humanos					
Muertes violentas	3,310	2,659	2,898	3,230	3,689
Tasa de homicidios (x 100,000 habitantes)	30.4	23.7	25.2	27.5	30.3
Promedio mensual de violaciones a los derechos humanos comprobadas por Minugua (a junio de cada año)	231	130	540	402	489
Actividad económica					
Variación anual del PIB real per cápita	2.3	1.1	0.9	-0.3	-0.6
IPC (a diciembre de cada año, base diciembre 2000)	7.5	4.9	5.1	8.9	6.3
Tipo de cambio promedio (Q x USD)	6.8	7.8	7.7	7.7	7.7
Ingresos tributarios del Gobierno Central (% PIB)	9.3	9.9	10.1	9.7	10.6
Gastos totales del Gobierno Central (% PIB)	12.5	13.8	12.9	12.9	12.4
Déficit fiscal (% PIB)	-2.2	-2.8	-1.8	-1.9	-1.0
Deuda interna (% PIB)	5.0	5.8	5.8	5.6	4.5
Deuda externa (% PIB)	12.2	14.4	13.6	13.6	13.1
Tasas de interés (al 31 de diciembre de cada año)					
Activa	18.1	20.6	20.0	17.9	16.2
Pasiva	6.2	9.8	10.0	7.7	6.9
Exportaciones FOB (tasa de variación)	10.1	-4.7	9.7	-10.6	-7.6
Importaciones CIF (tasa de variación)	20.7	-2.0	13.4	8.4	8.4
Déficit cuenta comercial (% PIB)	-10.7	-11.5	-12.8	-15.2	-16.6
Déficit cuenta corriente (%PIB)	-4.8	-5.2	-5.0	-5.5	-4.6

continúa

Cuadro Re 01 (continuación)
Resumen: Indicadores básicos
1998 - 2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Empleo					
Tasa de participación en la PEA (% PET)			59.3		60.7
Mujeres			41.2		42.7
Hombres			78.9		80.1
Ocupados en el sector formal (% PO)			32.5		28.7
Tasa de desempleo abierto (% PO)			5.6		3.1
Tasa de subempleo visible (% PO)			8.7		13.8
Cotizantes al IGSS (% PEA)			24.6	24.5	24.5
Salario mínimo (USD diarios)					
Actividades agrícolas	2.61	2.52	2.80	3.14	3.55
Actividades no-agrícolas	2.88	2.78	3.09	3.46	3.88
Educación					
Tasa de alfabetización			68.2		72.5
Mujeres			60.2		65.4
Hombres			77.2		80.2
Escolaridad promedio (15 a 24 años)			5.3		5.8
Mujeres			4.9		5.5
Hombres			5.7		6.1
Inscripción total en la universidad estatal (miles)	88.2	98.6	104.1	106.8	109.7
Mujeres	34.4	39.4	42.4	44.7	47.2
Hombres	53.8	59.2	61.8	62.1	62.5
Salud					
Tasa Global de Fecundidad	5.0				4.4
Mortalidad infantil (x 1,000 nacidos vivos)	49				44
Mortalidad en la niñez (x 1,000 nacidos vivos)	65				59
Desnutrición crónica (Talla para la edad, %)	46.4				48.7
Desnutrición aguda (Peso para la talla, %)	2.5				1.6
Desnutrición global (Peso para la edad, %)	24.2				21.9

Fuente: Esta tabla constituye un resumen del anexo, por lo que para más información y fuentes de la información, referirse a los cuadros respectivos. Véase el índice del anexo.

Cuadro De 01
Índices de desarrollo humano, de desarrollo relativo al género y de potenciación de género, según área geográfica, grupo étnico y región administrativa
1989, 2000 y 2002

Características	Índice de desarrollo humano			Índice de desarrollo de género			Índice de potenciación de género		
	1989	2000	2002	1989	2000	2002	1989	2000	2002
Total	**0.538**	**0.634**	**0.649**	**0.502**	**0.609**	**0.634**	**0.389**	**0.460**	**0.460**
Área									
Urbana	0.632	0.717	0.728	0.616	0.705	0.722	n. d.	n. d.	n. d.
Rural	0.474	0.563	0.583	0.400	0.512	0.557	n. d.	n. d.	n. d.
Etnicidad									
Indígena	0.429	0.544	0.567	0.328	0.501	0.542	n. d.	n. d.	n. d.
No-indígena	0.593	0.684	0.698	0.569	0.665	0.686	n. d.	n. d.	n. d.
Región									
Metropolitana	0.643	0.732	n. d.	0.627	0.719	n. d.	0.327	0.604	n. d.
Norte	0.427	0.529	n. d.	0.350	0.476	n. d.	0.310	0.579	n. d.
Nororiente	0.537	0.624	n. d.	0.497	0.592	n. d.	0.330	0.346	n. d.
Suroriente	0.534	0.607	n. d.	0.471	0.561	n. d.	0.294	0.335	n. d.
Central	0.547	0.647	n. d.	0.501	0.628	n. d.	0.471	0.575	n. d.
Suroccidente	0.506	0.608	n. d.	0.465	0.581	n. d.	0.312	0.340	n. d.
Noroccidente	0.432	0.535	n. d.	0.340	0.482	n. d.	0.162	0.277	n. d.
Petén	0.552	0.610	n. d.	0.527	0.554	n. d.	0.336	0.297	n. d.

Fuente: Elaboración con datos de ENS 1989, ENCOVI 2000, ENEI 2002 (2a fase, ago-sept), CELADE, Banguat, Banco Mundial, Tribunal Supremo Electoral y PNUD.

Nota: Véase anexo metodológico.

n. d. No disponible.

Cuadro De 02
Pobreza extrema y total según área geográfica, etnicidad y sexo de la jefatura del hogar
2000 y 2002
Millones de habitantes y porcentajes

Características	Pobreza extrema				Pobreza total			
	Habitantes (Mill.)		%		Habitantes (Mill.)		%	
	2000	2002	2000	2002	2000	2002	2000	2002
Total	**1.8**	**2.4**	**15.7**	**21.5**	**6.4**	**6.5**	**56.1**	**57.0**
Área								
Urbana	0.1	0.2	2.8	4.9	1.2	1.1	27.1	28.1
Rural	1.7	2.2	23.8	31.1	5.2	5.4	74.5	72.2
Etnicidad								
J. Indígena	1.3	1.6	26.4	30.8	3.7	3.8	76.0	71.9
J. No-indígena	0.5	0.8	7.7	12.9	2.7	2.7	41.4	44.0
Sexo								
J. Masculina	1.6	2.2	16.7	23.0	5.6	5.5	57.7	56.7
J. Femenina	0.2	0.2	9.8	15.0	0.8	0.9	47.4	52.9

Fuente: Proyecto del INDH / PNUD. Con datos de ENCOVI 2000 Y ENEI 02 (2a fase, ago-sept).

Nota: Estimación basada en datos de Encovi 2000 y Enei2000, tomando como escala de bienestar el ingreso de los hogares ajustado a precios de 2000 y líneas de pobreza específicas de Encovi 2000.

De 03
Principales indicadores de desigualdad según área, etnicidad y región
1989, 2000 y 2002
Porcentajes e índices

Características	Índice de Gini			Índice de Theil [1]			Participación del quintil más pobre (%)			Participación del quintil más rico (%)		
	1989	2000	2002	1989	2000	2002	1989	2000	2002	1989	2000	2002
Total	**0.561**	**0.555**	**0.587**	**0.736**	**0.658**	**0.739**	**2.7**	**2.8**	**1.7**	**62.7**	**61.8**	**64.0**
Área				**0.116**	**0.145**	**0.190**						
Urbana	0.540	0.529	0.525	0.372	0.368	0.370	2.9	3.3	3.3	59.8	59.0	58.6
Rural	0.494	0.463	0.520	0.248	0.146	0.178	3.6	4.0	2.1	55.8	52.3	56.2
Etnicidad				**0.077**	**0.085**	**0.093**						
Indígena	0.459	0.456	0.533	0.086	0.090	0.143	3.7	4.2	2.1	51.6	51.9	56.9
No-indígena	0.560	0.552	0.568	0.573	0.483	0.503	2.8	2.8	2.1	62.4	61.4	62.3
Región				**0.114**	**0.140**	--						
Metropolitana	0.546	0.526	--	0.268	0.243	--	3.0	3.4	--	60.9	59.2	--
Norte	0.479	0.495	--	0.019	0.021	--	3.4	3.7	--	53.7	56.7	--
Nororiente	0.507	0.467	--	0.044	0.032	--	3.0	4.3	--	56.3	52.9	--
Suroriente	0.523	0.488	--	0.050	0.025	--	3.3	3.4	--	58.9	54.4	--
Central	0.520	0.463	--	0.053	0.042	--	3.4	4.1	--	58.5	52.9	--
Suroccidente	0.499	0.503	--	0.112	0.102	--	4.0	3.3	--	57.2	56.4	--
Noroccidente	0.500	0.501	--	0.039	0.040	--	2.8	4.1	--	54.8	57.2	--
Petén	0.621	0.517	--	0.036	0.013	--	2.0	4.0	--	68.5	59.1	--

Fuente: ENS 1989, Encovi 2000 y ENEI 2002 (2a fase, ago-sept).

[1] GE (1), participación en el índice global.

Nota: Desigualdad en el acceso a los ingresos.

Cuadro Dh 01
Violaciones de los derechos humanos comprobadas por MINUGUA
1997 - 2002
Promedio mensual[1]

Ámbito	Periodo[1]				
	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02
Total	**231**	**130**	**540**	**402**	**489**
Derecho a la vida	14	9	4	3	4
Derecho a la integridad	119	19	10	10	23
Derecho a la libertad y seguridad personal	10	7	20	25	36
Derecho al debido proceso legal	56	59	332	306	393
Derechos políticos	0	0	45	0	2
Derecho a la libertad de expresión	0	0	0	6	4
Derecho a la libertad de asociación y reunión	29	34	129	52	23
Derecho a la libertad de circulación y residencia	3	2	0	0	4

Fuente: Informes de verificación de derechos humanos de Minugua.

[1] Los periodos de verificación no son uniformes, por lo que se utilizó un promedio mensual para estandarizar la información.

Cuadro Dh 02
Denuncias recientes de violaciones de los derechos humanos presentadas a Minugua
Julio de 2001 a junio de 2002
Número de denuncias

Ámbito	Denuncias en el período				Denuncias en períodos anteriores		
	Denuncias admitidas	Presuntas violaciones	Violaciones verificadas	Violaciones comprobadas	Violaciones verificadas	Violaciones comprobada	Total comprobadas en el período
Total	**647**	**3,213**	**1,739**	**1,075**	**5,204**	**4,771**	**5,845**
Derecho a la vida	34	89	48	38	17	6	44
Derecho a la integridad personal	118	551	326	255	18	15	270
Derecho a la libertad y seguridad personal	209	938	573	272	211	158	430
Derecho al debido proceso legal	241	723	450	431	4,330	4,288	4,719
Derechos políticos	10	28	23	23	1	-	23
Derecho a la libertad de expresión	11	14	8	2	46	43	44
Derecho a la libertad de asociación y reunión	19	818	266	9	580	261	270
Derecho a la libertad de circulación y residencia	5	52	45	45	1	-	45

Fuente: 13 Informe de Verificación de Derechos Humanos de Minugua (2003).

Cuadro Dh 03
Defensores públicos del Instituto de Defensa Pública Penal por departamento
2002
Número de defensores

Departamento	De adultos	De menores	Étnicos	De CAJ	De sedes policiales	De oficio	TOTAL
Total	**76**	**11**	**6**	**3**	**120**	**304**	**520**
Guatemala	25	5	0	0	120	197	347
El Progreso	1	0	0	0	0	3	4
Sacatepéquez	2	0	0	0	0	5	7
Chimaltenango	2	1	0	0	0	4	7
Escuintla	5	1	0	0	0	16	22
Santa Rosa	2	0	0	0	0	5	7
Sololá	1	0	1	1	0	2	5
Totonicapán	1	0	1	0	0	0	2
Quetzaltenango	5	1	1	0	0	29	36
Suchitepéquez	2	0	0	0	0	4	6
Retalhuleu	2	0	0	0	0	3	5
San Marcos	3	0	0	1	0	6	10
Huehuetenango	3	0	1	0	0	2	6
Quiché	3	0	1	1	0	0	5
Baja Verapaz	2	0	0	0	0	3	5
Alta Verapaz	2	0	1	0	0	2	5
Petén	3	1	0	0	0	4	8
Izabal	2	0	0	0	0	1	3
Zacapa	2	1	0	0	0	0	3
Chiquimula	3	0	0	0	0	4	7
Jalapa	2	0	0	0	0	6	8
Jutiapa	3	1	0	0	0	8	12

Fuente: Instituto de Defensa Pública Penal.

CAJ: Centros de Administración de Justicia.

Nota: Los departamentos que aparecen con cero no poseen el tribunal respectivo.

Cuadro Dh 04
Órganos jurisdiccionales, juzgados y personal bilingüe por departamento
2002

	Cantidad
Total	**566**
Órganos jurisdiccionales	**153**
Salas de la Corte de Apelaciones [1]	22
Tribunales [1]	17
Juzgados de primera instancia [1]	51
Juzgados de paz [1]	39
Tribunales departamentales	24
Juzgados departamentales	**413**
El Progreso	11
Sacatepéquez	19
Chimaltenango	26
Escuintla	21
Santa Rosa	17
Sololá	24
Totonicapán	11
Quetzaltenango	36
Suchitepéquez	24
Retalhuleu	12
San Marcos	34
Huehuetenango	36
Quiché	27
Baja Verapaz	11
Alta Verapaz	19
Petén	17
Izabal	8
Zacapa	14
Chiquimula	15
Jalapa	10
Jutiapa	21
Personal bilingüe	**550**
Jueces bilingües	98
Auxiliares de justicia bilingües	323
Intérpretes bilingües	43
Personal de adminstración bilingüe	86

Fuente: Organismo Judicial.

[1] En el departamento de Guatemala.

Cuadro Dh 05
Reclusos y reclusas en centros de detención del Sistema Penitenciario
Mayo de 2003

Centros	Condenados	En prisión preventiva	Total
Total	**3,253**	**4,422**	**7,675**
Hombres	**3,114**	**4,112**	**7,226**
Granja penal Pavón	1,484	0	1,484
Granja penal Cantel	701	152	853
Granja penal Canadá	450	399	849
Preventivo Z. 18	58	1,905	1,963
Comisaria Escuintla	0	415	415
Cárcel de Alta Seguridad	118	0	118
Antigua Guatemala	1	124	125
Chimaltenango	6	106	112
Mazatenango	13	189	202
Progreso	2	85	87
Zacapa	0	302	302
Cobán	6	220	226
Puerto Barrios	274	31	305
Boquerón	0	85	85
Santa Elena	1	99	100
Mujeres	**139**	**310**	**449**
Granja penal Cantel	0	11	11
Granja penal Canadá	1	18	19
C.O.F. Fraijanes	135	2	137
Sta. Teresa Z. 18	1	226	227
Antigua Guatemala	0	6	6
Chimaltenango	1	5	6
Mazatenango	1	10	11
Progreso	0	4	4
Zacapa	0	13	13
Cobán	0	8	8
Puerto Barrios	0	4	4
Santa Elena	0	3	3

Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario.

Cuadro Dh 06
Denuncias ingresadas y audiencias celebradas en la Junta de Disciplina Judicial
2001 y 2002

Denuncias y audiencias	2001	2002
Denuncias ingresadas	**503**	**560**
Sin trámite	360	385
En trámite	133	122
Desistimiento	5	6
A régimen discrecional	5	1
Excusa en trámite	0	5
En S.G.T	0	41
Audiencias celebradas	**164**	**114**
Sin Lugar	97	59
Amonestaciones	17	15
Suspensión	35	29
Auto p/m/f	0	1
Destitución	5	4
Prescrita	10	6

Fuente: Estadísticas anuales de la JDJ del OJ.
Nota: La JDJ es el órgano de la CSJ encargado de conocer y dar trámite a denuncias de ilegalidades cometidas por jueces.

Cuadro Dh 07
Casos investigados contra policías por la Oficina de Responsabilidad Profesional
2002

Tipo de denuncia	Número	%
Total	**1,841**	**100.0**
Procedimiento anómalo	236	12.8
Amenazas	184	10.0
Abuso de autoridad	165	9.0
Agresión	130	7.1
Detención ilegal	120	6.5
Hurto	101	5.5
Lesiones	74	4.0
Homicidio, asesinato o muerte	43	2.3
Allanamiento	33	1.8
Delito sexual	25	1.4
Hostigamiento	18	1.0
Secuestro	11	0.6
Coacción	10	0.5
Desaparición	4	0.2
Tortura	1	0.1
Rapto	1	0.1
Otras	685	37.2

Fuente: Oficina de Responsabilidad Profesional de la PNC.

Cuadro Dh 08
Denuncias de violaciones de los derechos humanos presentadas al Grupo de Apoyo Mutuo
1998 - 2002
Número de denuncias

Tipo de denuncia	1998	1999	2000	2001	2002
Total de denuncias	**850**	**1,243**	**1,946**	**2,127**	**5,826**
Derecho a la vida	**585**	**660**	**877**	**1,100**	**2,841**
Ejecución extrajudicial	33	35	63	24	155
Denuncias por masacres	7	30	14	-	-
Otras muertes violentas	545	595	800	1,076	2,686
Derecho a la integridad física	**101**	**451**	**848**	**876**	**2,237**
Intento de linchamiento		60		87	213
Linchamientos	78	103	60	38	39
Denuncias por golpes	-	-	-	60	236
Heridas de arma de fuego	-	193	753	571	924
Heridas de arma blanca		65		79	479
Violación o abuso sexual	23	30	35	41	184
Denuncias por tortura					162
Derecho a la libertad	**139**	**113**	**221**	**151**	**594**
Desaparición forzada			3	3	-
Secuestro	46	16		35	114
Desaparecidos sin causa	54	32		48	84
Amenazas	39	61	142	39	211
Atentados		3	31	20	50
Allanamientos			16	5	55
Acoso				1	80
Hostigamiento		1	29		
Otras denuncias	**25**	**19**			**154**

Fuente: Registros del Grupo de Apoyo Mutuo.

Cuadro Dh 09
Participación en el padrón electoral y alfabetismo en inscritos
2002
Miles de habitantes y porcentajes

Departamentos	Inscripción en el padrón electoral		Composición de la población inscrita por sexo			Alfabetismo en empadronados		
	Inscritos (miles)	Partici-pación (%)	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Total	**4,501.6**	**79.4**	**57.2**	**42.8**	**100.0**	**72.3**	**67.3**	**70.2**
Guatemala	1,154.8	81.3	50.9	49.1	100.0	93.1	88.8	91.0
El Progreso	66.1	90.2	57.9	42.1	100.0	78.3	78.5	78.4
Sacatepéquez	93.6	71.4	55.5	44.5	100.0	89.4	76.0	83.5
Chimaltenango	160.1	74.1	55.6	44.4	100.0	75.2	56.7	67.0
Escuintla	239.1	85.2	56.6	43.4	100.0	75.7	70.7	73.6
Santa Rosa	148.7	95.7	57.0	43.0	100.0	75.2	73.2	74.3
Sololá	109.0	73.4	63.7	36.3	100.0	54.3	39.3	48.9
Totonicapán	119.6	73.4	61.3	38.7	100.0	67.8	44.3	58.7
Quetzaltenango	284.9	91.0	55.4	44.6	100.0	79.7	66.3	73.7
Suchitepéquez	171.3	85.5	57.3	42.7	100.0	67.3	55.4	62.2
Retalhuleu	111.5	91.9	55.3	44.7	100.0	76.0	62.9	70.1
San Marcos	309.4	80.3	61.4	38.6	100.0	73.8	60.8	68.8
Huehuetenango	287.1	73.5	62.3	37.7	100.0	59.3	42.5	52.9
Quiché	204.7	68.0	60.0	40.0	100.0	45.2	27.4	38.1
Baja Verapaz	83.1	80.2	60.1	39.9	100.0	61.5	49.4	56.6
Alta Verapaz	203.3	56.8	72.4	27.6	100.0	40.4	37.4	39.5
Petén	126.8	74.6	62.0	38.0	100.0	65.0	61.9	63.8
Izabal	121.8	76.5	59.5	40.5	100.0	66.7	67.4	67.0
Zacapa	95.0	89.5	56.1	43.9	100.0	72.2	72.8	72.4
Chiquimula	135.1	88.3	58.6	41.4	100.0	55.8	63.2	58.9
Jalapa	91.1	78.4	57.9	42.1	100.0	65.0	62.4	63.9
Jutiapa	185.7	92.8	56.0	44.0	100.0	69.8	67.7	68.9

Fuente: Elaboración con datos del INE y el TSE.

Cuadro Dh 10
Muertes violentas según causa y tasa de homicidios
1997 - 2002
Número y tasa por 100,000 habitantes

Causa	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Muertes violentas	**3,988**	**3,310**	**2,659**	**2,898**	**3,230**	**3,689**
Arma de fuego	2,806	2,392	1,837	2,109	2,419	2,796
Arma blanca	833	646	604	555	547	565
Arma contundente	241	158	124	159	174	233
Artefacto explosivo	-	19	20	6	10	4
Estrangulados	72	67	43	38	59	71
Linchamiento	36	28	31	31	21	20
Homicidios						
Total de homicidios	3,952	3,282	2,628	2,867	3,209	3,631
Tasa de homicidios	37.6	30.4	23.7	25.2	27.5	30.3

Fuente: Elaborado con datos de la Policía Nacional Civil (PNC) y proyecciones de población del INE.

Cuadro Ec 01
Economía
Resumen: Indicadores básicos
1997 - 2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A. Sector real			(Tasas de variación)			
PIB total real	4.4	5.0	3.8	3.6	2.3	2.0
PIB real per cápita [1]	1.6	2.3	1.1	0.9	-0.3	-0.6
Demanda interna real	5.7	8.5	3.2	4.0	4.0	3.2
Demanda global real	6.1	7.5	3.4	4.0	2.9	2.3
Índice implícito del PIB (base 1958)	8.3	9.5	5.0	6.8	7.6	8.0
B. Sector fiscal			(porcentaje del PIB)			
Ingresos totales	9.9	10.3	11.0	11.1	11.1	11.4
Ingresos tributarios	9.4	9.3	9.9	10.1	9.7	10.6
Gastos totales	10.7	12.5	13.8	12.9	12.9	12.4
Déficit fiscal	-0.8	-2.2	-2.8	-1.8	-1.9	-1.0
Ahorro corriente	3.2	2.3	2.4	1.9	1.8	2.8
Servicio total de la deuda	3.1	2.3	2.2	2.0	2.5	1.9
Deuda interna	5.4	5.0	5.8	5.8	5.6	4.5
Deuda externa	12.0	12.2	14.4	13.6	13.6	13.1
			(Porcentaje de los ingresos tributarios)			
Impuestos directos	22.4	20.6	21.8	22.1	24.3	26.4
Impuesto sobre la renta	12.5	13.9	13.6	13.3	14.8	13.2
Impuestos indirectos	77.6	79.4	78.2	77.9	75.7	73.6
IVA Doméstico	20.6	18.9	20.1	19.4	17.1	17.5
IVA Importaciones	24.1	26.9	26.6	27.9	26.7	27.2
C. Sector monetario			(tasas de variación)			
Medio circulante (M1)	31.3	13.5	14.2	20.4	7.8	7.5
Medios de pago (M2)	25.1	12.5	7.9	18.1	14.4	6.7
Emisión monetaria	13.6	15.2	33.6	-2.5	15.4	5.5
Operaciones de mercado abierto	-32.3	-19.8	7.4	227.4	27.9	1.3
Crédito total del sistema bancario	25.1	22.7	11.7	6.8	14.7	4.6
Crédito neto al sector público	130.2	-16.1	-16.7	-43.2	21.8	-84.6
Crédito neto al sector privado	18.5	27.3	14.0	9.7	14.5	7.4
Encaje bancario (Moneda nacional)	27.9	-18.0	-27.6	50.4	11.7	34.7
Encaje bancario (Moneda extranjera)	--	--	--	--	--	88.9
Depósitos en los bancos comerciales	27.0	11.9	1.3	25.3	20.7	9.9
Tasa de interés			(al 31 de diciembre de cada año)			
Activa	16.4	18.1	20.6	20.0	17.9	16.2
Pasiva	5.2	6.2	9.8	10.0	7.7	6.9
Margen de intermediación	11.2	11.7	10.8	10.1	10.2	9.3
IPC (a diciembre de cada año, base 2000)	7.1	7.5	4.9	5.1	8.9	6.3
Tipo de cambio promedio (Q _ USD)	6.17	6.84	7.79	7.72	8.00	7.74
D. Sector externo						
Exportaciones FOB (tasa de variación)	15.4	10.1	-4.7	9.7	-10.6	-7.6
Importaciones CIF (tasa de variación)	22.4	20.7	-2.0	13.4	8.4	8.4
Déficit cuenta comercial (% PIB)	-8.5	-10.7	-11.5	-12.8	-15.2	-16.6
Déficit cuenta corriente (%PIB)	-3.1	-4.8	-5.2	-5.0	-5.5	-4.6
Reservas monetarias internacionales netas (USD millones)	1,102.5	1,345.3	1,219.7	1,874.1	2,347.9	2,369.6

Fuentes: Ministerio de Finanzas Públicas y Banco de Guatemala. Véanse tablas Ec_02 a Ec_21.
[1] Con proyecciones de población de INE-CELADE.

Cuadro Ec 02
Indicadores del sector real
1997 - 2002
Porcentaje del PIB

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A. Producto Interno Bruto						
PIB real (Quetzales de 1958)						
Total (Millones)	4,491.2	4,715.5	4,896.9	5,073.6	5,190.2	5,293.3
Per cápita	427.0	436.7	441.6	445.6	444.4	441.6
PIB nominal (Quetzales de cada año)						
Total (Millones)	107,942.9	124,022.5	135,286.9	149,743.0	164,736.6	181,866.7
Per cápita	10,263.2	11,484.5	12,200.8	13,152.3	14,106.1	15,172.2
PIB (USD corrientes)						
Total (Millones)	17,801.5	19,395.5	18,318.5	19,288.9	20,962.6	23,251.8
Per cápita	1,692.6	1,796.0	1,652.0	1,694.2	1,795.0	1,939.8
B. Oferta y demanda (%)						
Oferta global	**114.8**	**117.5**	**117.0**	**117.4**	**118.1**	**118.5**
1. Producto interno bruto	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2. Importaciones de bienes y servicios	14.8	17.5	17.0	17.4	18.1	18.5
Demanda global	**114.8**	**117.5**	**117.0**	**117.4**	**118.1**	**118.5**
1. Demanda interna	96.6	99.8	99.1	99.5	101.2	102.4
1.1. Consumo total	86.1	86.2	86.3	86.6	87.9	88.8
a. Público	8.4	8.7	9.1	9.4	9.7	9.7
b. Privado	77.7	77.4	77.2	77.1	78.2	79.1
1.2. Inversión bruta interna	10.5	13.6	12.9	12.9	13.3	13.7
a. Público	3.5	3.5	3.5	2.7	3.4	2.8
b. Privado	7.0	10.1	9.3	10.2	9.9	10.8
2. Exportaciones de bienes y servicios	18.1	17.7	17.8	17.9	16.9	16.0
C. PIB según sectores (%)						
Producto Interno Bruto	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	23.7	23.4	23.0	22.8	22.6	22.4
Explotación de minas y canteras	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5
Industria manufacturera	13.7	13.6	13.4	13.2	13.0	12.8
Construcción	2.3	2.4	2.5	1.9	2.1	1.8
Electricidad y agua	3.4	3.4	3.7	4.2	3.9	4.1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8.8	9.0	9.3	9.6	10.1	10.4
Comercio al por mayor y al por menor	24.6	24.7	24.5	24.6	24.7	24.8
Banca, seguros y bienes inmuebles	5.0	5.2	5.3	5.2	5.0	4.9
Propiedad de vivienda	4.7	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6
Administración pública y defensa	7.4	7.4	7.5	7.6	7.7	7.7
Servicios privados	5.8	5.7	5.7	5.7	5.8	5.9

Fuente: Elaborado con datos del Banco de Guatemala.

Cuadro Ec 03
Exportaciones FOB según producto
1997 - 2002
USD millones y porcentajes

Productos	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Exportaciones FOB (USD millones)	**2,344.1**	**2,581.7**	**2,460.4**	**2,699.0**	**2,412.6**	**2,227.5**
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Productos principales	**48.1**	**46.0**	**41.6**	**43.2**	**37.2**	**42.5**
Café	25.1	22.7	22.8	21.3	12.7	11.7
Azúcar	10.9	12.2	7.8	7.1	8.8	10.2
Banano	6.4	7.4	5.4	6.0	7.6	9.7
Petróleo	4.1	2.3	3.3	5.9	4.2	6.7
Cardamomo	1.6	1.4	2.3	2.9	4.0	4.2
Centro América	**29.2**	**29.0**	**32.1**	**30.2**	**43.9**	**39.2**
Productos químicos	5.4	5.6	6.4	6.1	8.7	8.4
Productos alimenticios	4.6	4.6	5.3	5.0	6.5	6.1
Materiales de construcción	3.0	2.8	3.0	2.7	4.8	3.4
Artículos plásticos	1.4	1.5	1.5	1.6	2.5	2.7
Frutas y sus preparados	0.8	0.9	1.4	1.4	2.0	2.4
Artículos de papel y cartón	1.3	1.2	1.3	1.4	2.6	2.3
Cosméticos	1.5	1.5	1.5	1.4	2.3	2.2
Artículos de vesturario	1.3	1.4	1.3	1.2	2.0	1.7
Artículos no producidos en el país	1.1	1.0	1.0	1.1	1.6	1.4
Verduras y legumbres	1.3	0.7	2.2	1.5	1.3	1.0
Tejidos, hilos e hilazas	1.2	1.2	1.2	1.0	0.9	0.8
Productos metálicos	0.5	0.7	0.6	0.7	0.9	0.7
Baterías eléctricas	0.4	0.4	0.4	0.4	0.7	0.6
Productos de vidrio	1.0	1.3	0.9	0.6	0.8	0.6
Aparatos eléctricos	0.3	0.5	0.4	0.2	0.6	0.6
Tabaco en rama y manufacturas	0.7	0.8	0.6	0.8	0.8	0.5
Otros	3.4	3.0	3.1	3.0	5.0	3.9
Otros productos	**22.7**	**25.0**	**26.3**	**26.6**	**18.8**	**18.2**
Productos químicos	3.5	3.5	4.5	3.4	2.8	2.9
Productos alimenticios	1.3	2.1	2.0	1.7	1.4	1.8
Flores, plantas, semillas y raíces	1.8	1.7	1.8	2.0	1.9	1.7
Frutas y sus preparados	1.9	2.3	2.7	3.0	1.7	1.6
Caucho natural	1.5	1.0	0.9	0.9	1.0	1.2
Verduras y legumbres	2.0	2.0	2.1	1.8	1.1	1.1
Ajonjolí	1.3	0.7	0.7	0.7	0.8	0.9
Miel de purga	0.6	0.5	0.2	0.2	0.4	0.7
Tabaco en rama y manufacturas	1.2	1.0	0.9	1.0	0.9	0.7
Productos metálicos	0.5	0.8	0.9	1.3	0.4	0.5
Productos de vidrio	0.3	0.2	0.4	0.4	0.3	0.5
Madera y manufacturas	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
Camarón, pescado y langosta	0.8	1.0	1.1	1.3	0.9	0.3
Artículos de vestuario	1.0	1.4	0.8	0.8	0.4	0.2
Tejidos, hilos e hilazas	0.5	1.4	0.5	0.7	0.2	0.2
Minerales	0.3	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1
Aceites esenciales	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Miel de abejas	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1
Algodón, derivados de	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Cacao	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Carne	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros	3.6	4.7	6.1	6.7	3.9	3.0

Fuente: Banco de Guatemala.

Cuadro Ec 04
Exportaciones FOB según país de destino
1997-2002
USD miles

País	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Totales	**2,344,084.7**	**2,581,675.2**	**2,460,441.0**	**2,699,034.1**	**2,412,559.3**	**2,227,517.6**
TLC AN	**967,879.2**	**996,452.8**	**970,026.2**	**1,154,473.7**	**764,928.7**	**783,267.1**
Estados Unidos	839,677.6	837,209.8	837,587.0	971,224.2	643,137.9	671,969.0
México	77,025.4	105,335.3	97,389.6	120,182.6	79,054.0	76,372.3
Canadá	51,176.2	53,907.7	35,049.6	63,066.9	42,736.8	34,925.8
Centro América	**683,344.5**	**748,546.2**	**685,116.7**	**815,348.1**	**1,059,403.2**	**873,731.9**
El Salvador	310,930.5	320,055.2	278,627.1	341,088.9	477,146.1	403,577.1
Honduras	177,275.0	215,913.2	192,203.2	233,129.6	295,305.8	236,587.9
Nicaragua	83,247.7	92,591.6	93,081.6	114,328.2	130,611.7	114,493.5
Costa Rica	111,891.3	119,986.2	121,204.8	126,801.4	156,339.6	119,073.4
Europa	**333,696.0**	**415,544.9**	**318,978.5**	**349,530.1**	**200,529.9**	**172,497.9**
Alemania	113,469.6	110,950.0	99,490.8	107,798.7	58,299.8	46,143.4
Suiza y Liechtenstein	6,208.4	10,039.1	6,868.1	6,286.7	11,692.6	24,194.5
Área ex-Soviética	3,185.6	71,156.0	12,969.1	20,653.9	31,320.9	19,055.3
Países Bajos	39,740.9	37,181.2	41,093.8	30,723.3	15,826.6	14,195.9
Italia	26,886.8	29,659.4	23,564.6	25,110.5	16,438.0	14,017.3
Bélgica y Luxemburgo	36,181.4	30,674.3	24,912.0	34,796.3	11,948.2	11,833.9
Reino Unido	13,971.9	28,481.7	24,636.9	16,193.0	9,120.7	8,731.0
Suecia	22,308.9	19,350.1	19,487.4	15,880.9	8,623.8	5,923.3
Francia	20,383.8	20,392.5	20,390.2	19,231.0	6,896.1	5,384.9
España	11,456.4	11,371.9	9,614.6	15,416.2	13,008.8	4,793.0
Finlandia	13,909.8	15,704.1	17,261.6	16,800.6	7,221.9	3,859.8
Noruega	8,973.3	11,499.5	5,594.8	6,858.5	4,826.1	3,106.5
Dinamarca	4,010.5	5,454.1	3,508.1	4,076.1	1,809.8	1,981.6
Polonia	5,534.5	7,155.3	2,994.8	3,143.6	1,369.9	1,935.4
Portugal	4,132.3	4,239.4	2,440.9	2,387.9	1,215.9	955.7
Austria	1,052.2	1,021.6	394.3	794.0	471.5	677.7
Rumania	196.6	0.0	11.6	480.5	223.9	120.2
Turquía	0.0	0.0	28.0	877.6	39.6	63.5
Grecia	308.2	201.3	68.3	3.7	118.9	23.9
Irlanda	94.6	160.7	55.1	141.4	38.2	11.9
Checoslovaquia	0.0	710.6	307.4	177.7	0.0	2.5
Hungría	0.0	0.0	2,861.5	160.5	0.1	0.8
Yugoslavia	0.0	0.0	4.2	0.0	0.0	0.0
Resto Europa Occidental	1,690.3	142.1	420.4	21,537.5	18.6	5,485.9
América Latina y el Caribe	**195,526.8**	**248,337.3**	**214,925.0**	**179,118.4**	**139,663.2**	**155,919.6**
Panamá	42,487.6	67,363.4	77,146.7	54,699.5	43,388.5	49,168.1
República Dominicana	17,890.4	22,701.0	28,931.1	22,574.0	19,929.8	30,264.1
Venezuela	34,646.2	26,696.3	14,337.8	9,516.0	7,704.6	15,424.6
Belice	6,893.0	7,206.8	10,885.5	12,977.4	13,763.5	14,982.9
Chile	26,836.7	11,774.5	15,114.4	11,539.2	1,782.6	8,579.5
Haití	8,621.9	10,630.8	12,847.2	13,397.4	10,604.6	8,061.2
Perú	13,161.6	48,547.5	8,632.4	4,655.5	6,514.6	6,035.7
Colombia	8,653.3	7,416.3	7,743.0	10,150.4	7,130.7	5,964.4
Jamaica	5,509.7	4,500.7	8,175.8	8,157.0	6,248.8	4,542.6
Puerto Rico	1,555.8	3,831.0	4,761.1	3,071.4	1,947.5	3,089.0
Ecuador	2,619.0	3,252.1	3,846.7	1,860.8	812.7	1,175.4
Antillas Holandesas	478.8	256.7	949.9	4,826.7	3,735.1	1,126.1
Trinidad y Tobago	1,936.1	858.9	1,191.5	1,770.9	2,034.3	542.2
Brasil	3,708.0	341.8	855.9	374.0	251.1	440.8

continúa

Cuadro Ec 04 (continuación)
Exportaciones FOB según país de destino
1997-2002
USD miles

País	1997	1998	1999	2000	2001	2002
América Latina y el Caribe						
Argentina	415.8	2,148.3	1,487.9	480.9	527.8	205.9
Uruguay	60.5	250.5	89.8	47.5	71.6	133.9
Bolivia	1,042.9	129.7	64.1	54.1	57.5	46.2
Paraguay	37.6	50.7	826.7	380.4	48.9	2.9
Zona Libre Ind/Comer ZOLIC	0.0	155.6	0.0	70.4	448.7	0.0
Zona del Canal (Panamá)	1.1	244.0	0.0	23.5	0.0	0.0
Resto de América	18,970.8	29,980.7	17,037.5	18,491.4	12,660.3	6,134.1
Asia	**119,995.0**	**144,023.2**	**155,235.2**	**164,909.1**	**223,803.7**	**191,526.1**
Corea del Sur	5,078.1	52,780.7	31,921.3	28,582.9	93,954.6	85,546.5
Arabia Saudita	18,970.6	17,731.2	27,728.6	47,630.3	55,854.9	46,253.2
Japón	53,302.4	57,365.4	58,048.3	62,548.3	42,292.6	29,321.0
Malasia y Singapur	5,450.0	4,962.0	9,176.0	5,621.7	9,930.5	20,303.1
Rep. de China (Taiwán)	450.0	868.3	639.6	5,604.4	5,381.9	4,659.8
Pakistán Occ.	193.3	346.8	92.3	378.0	754.1	2,134.3
Tailandia	153.3	0.3	0.0	1,349.8	436.3	1,208.0
India	981.5	342.4	934.1	236.9	820.5	1,195.0
Hong Kong	632.2	292.2	489.5	830.0	516.0	336.7
Indonesia	31.4	3,050.3	21.3	68.7	0.0	34.9
Filipinas	216.5	0.3	91.3	26.5	29.9	33.4
Rep. Popular de China	282.0	65.6	124.1	3,010.4	452.6	6.3
Sri Lanka	21,799.6	0.0	0.0	0.3	6.8	0.0
Bangladesh	123.7	224.1	150.9	102.8	0.0	0.0
Resto de Asia	12,330.4	5,993.6	25,817.9	8,918.1	13,373.0	493.9
Medio Oriente	**6,321.0**	**7,336.5**	**19,862.0**	**10,448.2**	**11,057.4**	**31,599.5**
Irán	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5,535.4
Siria	1,928.0	3,257.5	1,697.2	3,406.6	4,848.7	4,781.2
Kuwait	1,312.5	1,538.6	15,937.4	3,847.4	2,895.6	2,673.7
Israel	3,080.5	2,540.4	2,227.4	3,194.2	3,313.1	2,452.6
Resto Medio Oriente	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16,156.6
Oceanía	**1,641.3**	**2,526.2**	**564.7**	**1,084.2**	**346.2**	**775.6**
Australia	1,363.5	2,436.8	406.7	794.0	235.3	645.6
Nueva Zelandia	275.2	89.4	158.0	261.6	110.8	109.0
Resto Oceanía	2.6	0.0	0.0	28.6	0.1	21.0
África	**35,395.5**	**18,621.9**	**18,210.4**	**21,171.9**	**5,084.2**	**18,191.2**
Egipto	558.7	960.2	284.2	1,214.8	1,275.3	10,454.7
República de Sudafrica	1,029.6	4,134.2	783.2	2,108.9	1,040.1	483.6
Marruecos	24,296.1	5,656.9	3,084.0	15,190.0	116.3	323.4
Nigeria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Madagascar	0.0	0.0	0.0	0.0	3.5	0.0
Resto de África	9,511.1	7,870.6	14,059.0	2,658.2	2,649.0	6,929.5
Otras posesiones	285.2	285.3	77,522.1	2,950.4	7,743.2	8.7

Fuente: Banco de Guatemala

Cuadro Ec 05
Importaciones CIF según clasificación CUODE[1]
1997 - 2002
USD millones y porcentajes

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Importaciones CIF (USD millones)	**3,852.0**	**4,650.8**	**4,560.0**	**5,171.4**	**5,606.6**	**6,078.0**
Clasificación CUODE						
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
1 Bienes de consumo	28.1	29.5	28.1	27.8	31.8	32.5
1.1 No duraderos	14.7	14.8	15.2	15.1	17.2	16.4
1.2 Semiduraderos	6.3	6.0	5.9	5.9	7.0	8.2
1.3 Duraderos	7.2	8.7	7.0	6.8	7.6	7.9
2. Materias primas y productos intermedios	37.3	34.9	33.4	34.4	33.4	31.4
2.1 Para la agricultura	3.7	2.5	2.4	2.3	2.5	2.3
2.2 Para la industria	33.6	32.4	31.0	32.1	31.0	29.1
3. Combustibles y lubricantes	7.2	6.1	7.1	10.5	10.6	10.6
4. Materiales de construcción	3.2	3.2	2.7	2.8	2.8	2.5
5. Bienes de capital	24.2	26.3	28.7	24.6	21.3	23.0
5.1 Para la agricultura	1.1	1.4	1.1	1.0	0.9	0.8
5.2 Para la industria, Telec. y construcción	17.4	18.7	20.9	18.7	15.6	17.2
5.3 Para el transporte	5.7	6.2	6.8	4.9	4.8	5.0

Fuente: Banguat, con información de pólizas y formularios aduaneros.

[1] CUODE: Clasificación según uso y destino.

Cuadro Ec 06
Importaciones CIF según país de origen
1997-2002
USD miles

País	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Totales	**3,851,963.5**	**4,650,847.7**	**4,559,974.0**	**5,171,403.2**	**5,606,601.7**	**6,077,972.2**
TLC AN	**2,095,636.4**	**2,471,942.2**	**2,423,512.0**	**2,771,959.5**	**2,699,742.3**	**2,908,466.1**
Estados Unidos	1,585,161.5	1,930,733.4	1,805,780.3	2,071,204.7	1,964,569.3	2,195,499.6
México	438,358.0	485,137.3	498,810.0	576,049.7	594,590.6	587,438.6
Canadá	72,116.9	56,071.5	118,921.7	124,705.1	140,582.4	125,527.9
Centro América	**411,425.1**	**607,990.1**	**429,528.0**	**615,734.6**	**776,931.3**	**655,397.0**
El Salvador	228,529.0	334,859.8	201,913.6	313,779.2	385,019.2	333,127.6
Costa Rica	107,962.4	163,165.4	141,391.5	200,946.4	232,199.3	216,295.2
Honduras	65,637.6	96,085.0	78,940.0	84,127.5	129,323.6	83,954.6
Nicaragua	9,296.1	13,879.9	7,282.9	16,881.5	30,389.2	22,019.6
Europa	**439,460.9**	**521,290.5**	**473,858.0**	**481,307.5**	**592,889.2**	**779,017.4**
Alemania	114,157.3	131,705.2	121,504.3	126,251.4	158,863.2	171,821.6
España	44,041.5	51,555.2	63,768.8	69,304.2	83,658.0	104,609.9
Finlandia	1,121.8	17,520.8	5,407.5	4,776.5	7,108.1	83,074.1
Italia	52,206.0	45,067.7	48,712.2	55,654.8	56,870.6	71,727.7
Reino Unido	43,048.4	51,485.3	34,238.6	31,164.5	38,960.8	51,417.9
Suiza y Liechtenstein	24,816.3	22,679.6	19,907.4	18,620.6	52,330.0	50,548.3
Área ex- Soviética	29,032.2	51,299.1	28,125.7	39,170.7	43,320.1	46,068.6
Francia	21,463.1	29,887.3	25,369.9	28,977.4	35,466.4	45,781.9
Bélgica y Luxemburgo	23,842.1	23,939.1	18,684.0	19,567.9	25,913.0	31,939.8
Países Bajos	24,834.3	40,685.9	26,452.4	23,700.6	16,044.4	29,465.3
Suecia	7,861.5	14,815.5	42,203.4	32,414.3	22,513.8	27,889.9
Dinamarca	15,589.6	8,419.1	6,214.7	7,435.9	9,956.1	14,296.8
Austria	2,602.6	4,829.8	3,533.4	3,166.9	10,316.5	10,145.7
Noruega	6,903.4	4,426.7	6,779.6	4,490.2	4,140.8	7,325.2
Irlanda	12,064.5	8,957.9	4,015.5	8,118.4	7,840.8	5,388.0
Turquía	2,603.1	6,736.1	6,531.3	3,130.4	6,340.5	5,133.9
Rumania	3,394.6	1,940.3	232.4	107.2	317.0	4,665.2
Checoslovaquia	1,311.5	618.5	161.0	39.4	2,472.8	4,141.4
Polonia	5,720.2	3,449.9	3,021.1	1,649.0	3,030.4	3,817.2
Portugal	799.8	691.8	3,588.0	898.6	1,947.1	3,377.0
Hungría	150.7	189.0	664.1	457.9	673.4	729.8
Grecia	1,553.1	191.2	2,599.4	212.6	355.6	220.6
Yugoslavia	0.0	7.3	8.7	0.0	78.1	64.1
Resto Europa Occidental	343.3	192.2	2,134.6	1,998.1	4,371.7	5,367.5
América Latina	**617,360.1**	**636,590.8**	**706,477.8**	**867,994.6**	**806,718.6**	**863,058.9**
Venezuela	180,530.1	152,696.8	205,641.9	275,881.4	271,829.6	224,508.3
Brasil	38,937.5	62,024.3	57,862.3	67,319.5	84,274.7	122,517.4
Colombia	35,065.7	45,622.9	51,367.5	66,296.4	98,011.3	103,657.8
Panamá	108,916.7	153,385.3	146,000.4	161,967.1	69,554.2	81,864.9
Chile	15,331.4	17,002.9	20,954.5	22,775.7	43,058.4	72,448.4
Ecuador	21,553.6	18,136.0	14,800.4	26,642.3	36,392.1	57,655.2
Argentina	32,878.8	45,528.3	26,422.8	30,714.1	53,985.4	46,719.9
Antillas Holandesas	127,507.4	69,199.0	58,343.6	106,583.7	40,836.4	29,260.0
Perú	10,187.1	11,593.7	11,260.8	20,231.0	15,169.5	23,984.3
Trinidad y Tobago	4,623.4	17,257.6	35,683.6	21,659.0	13,746.8	8,001.5
Puerto Rico	28,459.9	31,752.0	43,566.7	5,224.5	5,237.5	3,895.7

continúa

Cuadro Ec 06 (continuación)
Importaciones CIF según país de origen
1997-2002
USD miles

País	1997	1998	1999	2000	2001	2002
América Latina						
República Dominicana	1,047.3	1,901.2	1,375.3	3,202.4	2,429.3	3,265.7
Uruguay	613.6	2,285.7	2,557.9	2,957.6	2,669.1	2,981.2
Jamaica	378.5	386.0	697.7	522.4	761.8	834.7
Belice	1,989.3	967.1	604.5	1,227.5	1,637.9	684.7
Paraguay	123.7	251.2	323.1	144.1	528.4	507.3
Bolivia	29.6	12.1	6,272.9	52.5	135.3	64.3
Haití	17.8	48.3	10.1	0.8	7.0	40.1
Zona Libre Ind/Comer ZOLIC	442.7	443.9	71.3	23,248.3	5,647.3	0.0
Zona del Canal (Panamá)	43.0	79.4	6.2	587.0	0.0	0.0
Resto de América	8,683.0	6,017.1	22,654.3	30,757.3	60,806.6	80,167.5
Asia	**258,115.4**	**382,089.8**	**373,315.6**	**392,043.9**	**644,460.0**	**805,884.7**
Japón	130,042.0	209,169.1	181,559.9	166,629.3	289,731.9	340,049.9
Rep. Popular de China	5,919.7	7,690.2	9,691.0	47,236.0	123,669.3	202,713.7
Corea del Sur	26,306.2	46,770.7	38,519.0	69,254.0	77,089.2	77,563.0
Rep. de China (Taiwán)	55,729.6	72,421.6	70,608.6	59,321.8	58,848.7	67,048.1
Hong Kong	24,802.5	25,016.8	45,551.8	18,948.6	25,502.5	26,436.3
Tailandia	1,998.2	2,720.8	3,255.8	5,992.6	14,277.7	22,836.9
Indi	3,978.2	5,305.6	7,109.8	7,734.5	14,692.9	20,426.9
Malasia y Singapur	4,020.9	4,275.1	7,067.5	7,591.9	14,525.7	19,435.8
Indonesia	2,056.7	3,298.7	2,469.4	5,290.3	9,162.4	10,399.8
Pakistán Occ.	484.3	700.3	572.0	873.4	1,462.0	2,388.7
Filipinas	171.0	1,391.8	403.9	381.5	1,263.9	1,113.8
Sri Lanka	567.1	678.8	559.4	639.7	776.0	909.9
Bangladesh	189.7	0.0	0.0	43.6	92.3	200.9
Arabia Saudita	0.0	78.0	34.8	0.0	81.2	162.1
Resto de Asia	1,849.3	2,572.3	5,912.7	2,106.7	13,284.3	14,198.9
Medio Oriente	**8,271.9**	**7,288.5**	**42,908.5**	**8,448.1**	**16,289.8**	**20,136.0**
Israel	8,166.4	7,288.5	42,787.9	8,228.2	15,998.5	18,567.1
Siria	85.1	0.0	87.5	213.7	147.6	143.3
Kuwait	0.0	0.0	26.1	0.0	0.0	45.6
Irán	20.4	0.0	7.0	6.2	75.2	43.0
Resto Medio Oriente	0.0	0.0	0.0	0.0	68.5	1,337.0
Oceanía	**16,350.5**	**20,266.2**	**19,841.2**	**17,856.6**	**32,376.5**	**41,295.0**
Nueva Zelandia	14,126.9	14,957.4	12,265.4	11,070.1	26,151.2	29,413.0
Australia	2,223.6	4,939.6	7,575.8	6,785.5	6,201.9	11,876.4
Resto Oceanía	0.0	369.2	0.0	1.0	23.4	5.6
África	**5,240.7**	**3,195.6**	**14,137.8**	**2,983.5**	**3,817.3**	**4,713.3**
República de Sudafrica	2,570.9	1,371.7	1,394.4	2,593.6	1,578.5	2,707.2
Egipto	0.0	0.0	4.6	17.0	85.8	379.9
Etiopía	27.7	12.0	23.5	8.7	27.5	79.1
Marruecos	3.6	114.2	7,656.4	0.0	18.4	24.0
Nigeria	0.0	0.3	0.0	0.0	0.6	16.1
Madagascar	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0
Resto de África	2,638.5	1,697.4	5,058.9	364.2	2,106.1	1,507.0
Otras posesiones	43.0	289.4	76,395.3	13,075.0	33,376.8	3.8

Fuente:Banco de Guatemala.

Cuadro Ec 07
Balanza de pagos internacionales
1997 - 2002
USD millones

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A. Cuenta corriente	**-596.1**	**-907.1**	**-979.8**	**-975.7**	**-1,210.7**	**-1,073.9**
1. Balanza de bienes (a + b)	-1,198.7	-1,673.9	-1,720.6	-2,043.0	-2,729.6	-3,350.9
a. Exportación de bienes FOB	2,344.1	2,581.7	2,460.4	2,699.0	2,412.6	2,227.5
b. Importación de bienes FOB	-3,542.8	-4,255.6	-4,181.1	-4,742.0	-5,142.1	-5,578.4
2. Balanza de servicios (a + b)	-89.2	-9.5	-42.4	116.4	428.7	188.8
a. Exportación de servicios	873.0	1,019.9	1,067.7	1,365.8	1,758.5	1,681.5
b. Importación de servicios	-962.1	-1,029.5	-1,110.0	-1,249.4	-1,329.8	-1,492.7
3. Transferencias (a + b)	691.7	776.3	783.2	950.9	1,090.2	2,088.2
a. Sin contrapartida, privadas	606.8	705.3	714.8	865.4	996.8	1,958.4
b. Sin contrapartida, Gobierno	85.0	71.0	68.4	85.5	93.4	129.8
B. Cuenta de capital	**758.8**	**1,113.7**	**636.7**	**1,532.9**	**1,544.4**	**1,181.8**
1. Capital a largo plazo (a + b + c)	771.2	1,385.5	1,105.2	1,054.2	1,266.0	739.8
a. Inversiones directas	84.5	672.8	154.6	229.6	455.5	110.2
b. Oficial y bancario	253.0	264.2	406.6	147.6	208.9	53.8
c. Otros	433.7	448.5	544.0	677.0	601.6	575.9
2. Capital a corto plazo (a + b)	-12.4	-271.8	-468.6	478.7	278.4	442.0
a. Obligaciones comerciales	667.5	550.5	735.1	1,233.7	1,277.6	1,566.3
b. Otros	-679.9	-822.3	-1,203.7	-755.1	-999.2	-1,124.3
C. Errores y omisiones	**94.2**	**36.1**	**217.8**	**97.3**	**140.1**	**-86.2**
Balance general (A + B + C)	**256.9**	**242.6**	**-125.4**	**654.4**	**473.8**	**21.8**
Reservas y partidas afines	**-256.9**	**-242.6**	**125.4**	**-654.4**	**-473.8**	**-21.8**
Divisas	-258.7	-243.1	124.7	-606.1	-474.3	-7.0
Oro monetario	-0.1	-0.1	0.0	-50.2	-0.8	-15.1
Derechos especiales de giro	1.9	0.6	0.7	1.8	1.3	0.3

Fuente: Banco de Guatemala.

Cuadro Ec 08
Panorama monetario
1998 - 2002
Q millones

	1998	1999	2000	2001	2002
Total Activo	**25,355.1**	**28,628.5**	**35,668.7**	**41,885.3**	**44,236.6**
A. Activos externos (neto)	**6,019.9**	**6,318.8**	**10,216.4**	**15,029.0**	**14,878.1**
1. Activos externos	9,837.7	10,305.6	15,402.4	20,421.5	20,352.8
2. Pasivos externos	-3,817.8	-3,986.8	-5,186.0	-5,392.5	-5,474.7
B. Crédito interno	**19,335.2**	**22,309.7**	**25,452.3**	**26,856.3**	**29,358.5**
1. Crédito al Gobierno (neto)	-4,580.3	-4,096.0	-3,696.7	-5,685.5	-5,269.5
1.1 Gobierno Central (neto)	-4,580.6	-4,096.0	-3,696.7	-5,685.5	-5,269.5
a. Crédito	2,287.5	2,283.6	3,154.6	4,612.0	4,654.5
b. Depósitos	-6,868.1	-6,379.6	-6,851.3	-10,297.5	-9,924.0
1.2 Gobiernos locales (bruto)	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Crédito a empresas públicas no-financieras	66.0	71.5	398.3	80.9	235.1
3. Crédito al sector privado	21,144.4	24,099.9	26,439.9	30,281.9	32,531.2
3.1 Moneda nacional	21,144.4	24,099.9	26,439.9	24,426.8	25,349.4
3.2 Moneda extranjera	0.0	0.0	0.0	5,855.1	7,181.8
4. Crédito a instituciones financieras no-monetarias	2,705.1	2,234.3	2,310.8	2,179.0	1,861.7
Total Pasivo	**25,355.1**	**28,628.5**	**35,668.7**	**41,885.3**	**44,236.6**
A. Dinero	**13,547.1**	**15,483.8**	**18,651.9**	**20,968.8**	**23,027.8**
1. Efectivo fuera de bancos	5,613.2	7,738.0	7,281.1	8,344.3	8,725.0
2. Depósitos monetarios en los bancos comerciales (MN)	7,933.9	7,745.8	11,370.8	11,768.3	12,899.6
3. Depósitos monetarios en los bancos comerciales (ME)	0.0	0.0	0.0	856.2	1,403.2
B. Cuasidinero	**17,434.2**	**17,959.0**	**20,845.5**	**26,259.3**	**28,446.3**
1. En moneda nacional	17,434.2	17,959.0	20,845.5	25,060.7	26,556.2
1.1 Depósitos de ahorro	9,494.3	8,597.3	9,361.2	10,602.8	11,217.9
1.2 Depósitos a plazo	3,087.7	4,250.3	6,848.0	8,642.5	9,750.4
1.3 Otros depósitos	424.3	898.0	370.1	1,933.7	1,966.3
1.4 Bonos	4,427.9	4,213.4	4,266.2	3,881.7	3,621.6
2. En moneda extranjera	0.0	0.0	0.0	1,198.6	1,890.1
2.1 Depósitos de ahorro	0.0	0.0	0.0	528.9	946.9
2.2 Depósitos a plazo	0.0	0.0	0.0	605.1	801.4
2.3 Otros depósitos	0.0	0.0	0.0	64.6	139.3
2.4 Bonos	0.0	0.0	0.0	0.0	2.5
C. Endeudamiento externo a mediano y largo plazo	**1,071.4**	**996.1**	**871.4**	**721.3**	**593.4**
D. Fondos y créditos del Gobierno para préstamos	**47.5**	**47.5**	**47.5**	**0.0**	**0.0**
E. Cuentas de capital	**2,909.0**	**3,903.5**	**7,989.6**	**6,786.1**	**5,992.7**
F. Otras cuentas netas	**-9,654.1**	**-9,761.4**	**-12,737.2**	**-12,850.2**	**-13,823.6**

Fuente: Banco de Guatemala.
Nota: MN = Moneda nacional, ME = Moneda extranjera.

Cuadro Ec 09
Cartera de créditos y créditos vencidos según banco
1998 - 2002
Q millones y porcentajes[1]

Bancos	1998		1999		2000		2001		2002	
	CC (Q Mill)	Ven-cidos (%)	CC (Q Mill)	Ven-cidos (%)	CC (Q Mill)	Ven-cidos (%)	CC (Q Mill)	Ven-cidos (%)	CC (Q Mill)	Ven-cidos (%)
Bancos Nacionales	**18,660.9**	**4.5**	**20,797.8**	**6.2**	**22,476.2**	**5.4**	**24,787.8**	**7.8**	**26,459.9**	**9.7**
Industrial	1,758.4	2.0	1,938.6	2.5	2,806.2	1.0	3,579.2	0.8	4,590.1	0.9
G&T Continental	--	--	--	--	--	--	3,212.5	5.7	3,733.7	3.9
De Occidente	1,393.4	4.9	1,572.9	3.0	1,493.7	2.7	1,823.8	2.3	2,082.7	1.8
Reformador	1,003.2	2.0	1,175.4	4.5	1,932.8	5.8	2,067.3	4.2	2,065.3	4.3
Agromercantil	--	--	--	--	2,059.6	6.5	2,132.0	4.4	2,032.1	6.7
Del Café	1,021.7	5.6	1,548.0	7.4	1,479.7	7.6	1,803.2	4.4	1,898.4	3.7
De Desarrollo Rural	493.6	1.5	890.0	1.4	1,082.8	1.7	1,403.7	1.6	1,297.0	2.9
De Exportación	983.3	5.3	1,043.2	10.3	1,093.5	4.5	1,206.2	2.2	1,105.3	3.5
Internacional	796.8	6.1	988.7	8.5	1,169.0	8.3	1,167.2	9.8	1,094.0	9.7
Crédito Hipotecario Nacional	486.5	17.6	549.6	13.6	539.7	19.7	645.7	16.8	676.7	15.0
De América Central	18.8	0.0	79.5	0.6	206.6	0.2	458.0	0.2	658.5	0.2
Uno	497.1	4.9	453.5	6.7	504.8	2.3	577.2	1.6	626.6	1.8
Cuscatlán	--	--	150.0	4.1	249.8	1.7	479.5	0.5	592.8	0.5
Inmobiliario	423.7	10.2	453.9	10.2	527.2	7.0	530.9	6.7	526.8	3.9
Del Quetzal	603.7	1.3	512.5	2.0	515.8	2.1	509.0	2.9	502.4	3.8
De los Trabajadores	348.4	4.1	299.8	9.0	410.8	7.8	423.1	5.1	488.7	6.1
Corporativo	226.0	4.6	271.7	7.5	287.2	7.7	339.2	5.1	389.5	3.4
De la República	188.2	2.0	241.5	1.8	289.1	1.4	309.3	2.0	364.9	2.7
Del Ejército	625.6	15.5	400.3	42.7	350.3	39.7	413.8	29.9	313.6	31.4
Nor-Oriente	334.0	3.0	287.0	14.3	282.5	19.2	299.0	16.8	305.4	37.1
SCI	207.7	1.5	204.6	5.5	205.3	5.8	326.4	5.1	302.3	3.6
De Comercio	157.0	5.0	241.4	10.0	265.0	5.4	264.9	10.2	255.3	14.5
De Antigua	76.8	0.0	148.1	1.6	193.3	2.3	199.6	4.9	171.7	3.3
Privado Para el Desarrollo	--	--	145.3	4.5	165.3	3.5	156.2	4.3	135.7	4.0
Americano	80.9	0.3	95.7	0.7	108.3	4.8	96.5	5.0	126.5	3.9
Vivibanco	50.6	0.9	16.0	3.4	96.2	0.0	138.9	0.0	87.8	12.9
Empresarial	168.6	5.8	393.2	2.0	420.3	0.7	127.9	52.0	30.0	97.2
Promotor	233.0	0.2	333.8	0.4	463.2	0.5	21.2	64.6	5.8	98.3
Metropolitano	359.6	0.4	546.3	1.4	502.9	1.4	76.4	56.6	0.3	99.9
Granai & Townson	1,418.6	4.3	1,517.5	6.5	1,437.6	3.4	--	--	--	--
Continental	1,150.4	3.5	1,217.7	6.5	1,337.7	6.1	--	--	--	--
Del Agro	1,553.8	0.9	1,580.1	3.7	--	--	--	--	--	--
Agrícola Mercantil	842.6	5.8	887.3	6.3	--	--	--	--	--	--
De la Construcción	585.3	4.6	614.8	6.5	--	--	--	--	--	--
Multibanco	434.2	7.5	--	--	--	--	--	--	--	--
Bancasol	139.2	1.8	--	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: Superintendencia de Bancos.
CC: Cartera de créditos.
[1] Porcentaje del monto de créditos totales (vigentes más vencidos).

Cuadro Ec 10
Sistema Bancario: Préstamos y descuentos concedidos según destino económico
1997 - 2002
Q millones y porcentajes

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total (Q Millones)	**9,273.1**	**9,733.5**	**8,614.0**	**11,679.9**	**20,817.2**	**23,837.3**
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	7.1	5.8	6.1	6.4	10.0	10.6
Explotación de minas y canteras	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.2
Industrias manufactureras	8.9	3.7	4.3	10.9	16.4	19.4
Electricidad gas y agua	0.2	0.2	1.0	0.6	2.4	2.4
Construcción	10.5	9.9	7.6	5.6	4.2	2.8
Comercio	32.3	28.5	26.5	26.8	29.9	30.5
Transporte y almacenamiento	1.6	1.8	1.5	1.0	1.3	1.1
Establecimientos financieros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	4.8	4.4	2.3	4.4	1.9	2.3
Servicios comunales, sociales y personales	2.5	2.0	5.8	2.8	3.7	3.7
Consumo, transferencias y otros destinos	32.1	43.8	44.8	41.5	30.3	27.0

Fuente: Superintendencia de Bancos.

Cuadro Ec_11
Inversión geográfica bruta
1997 - 2002
Porcentaje del PIB

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Inversión geográfica bruta total	**10.5**	**13.6**	**12.9**	**12.9**	**13.3**	**13.7**
A. Inversión privada	**7.0**	**10.1**	**9.3**	**10.2**	**9.9**	**10.8**
1. Formación bruta de capital fijo	8.2	9.5	9.7	9.0	8.3	8.9
1.1 Bienes de capital importados	4.3	5.5	5.7	5.3	4.7	5.3
1.2 Cultivos permanentes	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
1.3 Habilitación de tierras	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
1.4 Construcción privada	1.4	1.6	1.7	1.4	1.3	1.3
1.5 Bienes de capital producidos en el país	2.0	1.9	1.9	1.9	1.9	1.8
2. Variación de existencias	-1.1	0.6	-0.4	1.2	1.6	1.9
B. Inversión pública	**3.5**	**3.5**	**3.5**	**2.7**	**3.4**	**2.8**
2.1 Maquinaria y equipo	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.2
2.2 Construcción de carreteras y obras públicas	3.1	3.1	3.2	2.4	2.9	2.7

Fuente: Banco de Guatemala.

Cuadro Ec 12
Situación financiera del Gobierno Central
1997 - 2002
Porcentaje del PIB

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A. Ingresos totales	**9.9**	**10.3**	**11.0**	**11.1**	**11.1**	**11.4**
1. Ingresos corrientes	9.9	10.3	11.0	11.1	11.1	11.4
1.1 Ingresos tributarios	9.4	9.3	9.9	10.1	9.7	10.6
a. Impuestos directos	2.1	1.9	2.1	2.2	2.3	2.8
b. Impuestos indirectos	7.3	7.4	7.7	7.9	7.3	7.8
1.2 No tributarios y transferencias	0.5	0.9	1.1	1.0	1.4	0.8
2. Ingresos de capital	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
B. Gastos totales	**10.7**	**12.5**	**13.8**	**12.9**	**12.9**	**12.4**
1. Gastos corrientes	6.7	7.9	8.6	9.1	9.2	8.6
2. Gastos de capital	3.9	4.6	5.2	3.7	3.7	3.8
C. Balance en cuenta corriente	**3.2**	**2.3**	**2.4**	**1.9**	**1.8**	**2.8**
D. Balance presupuestario	**-0.8**	**-2.2**	**-2.8**	**-1.8**	**-1.9**	**-1.0**
E. Financiamiento total	**0.8**	**2.2**	**2.8**	**1.8**	**1.9**	**1.0**
1. Financiamiento externo neto	1.6	1.1	1.5	0.4	2.0	0.9
2. Financiamiento interno neto	-0.8	1.0	1.3	1.3	-0.1	0.1

Fuente: Dirección de Análisis y Estudios Económicos y Fiscales, MINFIN.

Nota: A partir de 2001, se descuentan las devoluciones de crédito fiscal del IVA al sector exportador.

Cuadro Ec 13
Ingresos tributarios del Gobierno Central
1997 - 2002
Q millones y porcentajes

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total (Q millones)	**10,102.6**	**11,573.4**	**13,362.6**	**15,003.0**	**15,928.7**	**19,294.7**
Total (%)	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
1. Impuestos directos	**22.4**	**20.6**	**21.8**	**22.1**	**24.3**	**26.4**
1.1 Sobre la Renta	12.5	13.9	13.6	13.3	14.8	13.2
1.2 Sobre inmuebles y otros sobre el patrimonio	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
1.3 Solidaridad, Extraordinario y Temporal	9.7	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
1.4 Empresas Mercantiles y Agropecuarias	0.0	6.2	8.1	8.6	9.4	13.1
2. Impuestos indirectos	**77.6**	**79.4**	**78.2**	**77.9**	**75.7**	**73.6**
2.1 Impuesto al Valor Agregado	44.8	45.8	46.7	47.3	43.8	44.7
a. Doméstico	20.6	18.9	20.1	19.4	17.1	17.5
b. Importaciones	24.1	26.9	26.6	27.9	26.7	27.2
2.2 Derechos arancelarios a la importación	15.0	14.5	13.6	12.0	12.4	11.7
2.3 Distribución de petróleo y sus derivados	9.2	10.9	10.5	9.3	10.2	8.3
2.4 Timbres fiscales	1.7	2.0	1.9	1.2	1.0	1.0
2.5 Circulación de vehículos	1.4	1.2	1.1	1.2	1.4	1.3
2.6 Regalías petroleras e hidrocarburos compartibles	1.4	0.2	0.0	2.6	1.8	2.0
2.7 Salida del país	0.1	0.7	0.7	0.9	1.0	0.8
2.8 Distribución de bebidas	1.5	1.9	1.9	1.3	1.6	1.6
2.9 Tabaco	1.8	1.7	1.3	1.4	1.5	1.4
2.10 Distribución de cemento	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.4
2.11 Otros	0.8	0.5	0.5	0.7	0.6	0.5
Devoluciones de Crédito Fiscal del IVA [1]	5.2	6.4	5.4	5.6	0.0	0.0

Fuente: Dirección de Análisis y Estudios Económicos y Fiscales, MINFIN.
[1] A partir de 2001, se descuentan las devoluciones de crédito fiscal del IVA al sector exportador.

Cuadro Ec 14
Estructura del gasto del Gobierno Central
1997 - 2002
Q millones y porcentajes

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gastos totales (Q millones)[1]	**11,518.0**	**15,517.1**	**18,728.2**	**19,109.8**	**21,327.0**	**22,541.1**
Total (%)	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
A. Gastos corrientes	**63.0**	**63.4**	**62.4**	**71.0**	**71.3**	**69.6**
1. Remuneraciones	25.0	24.1	23.0	27.0	28.0	28.6
2. Bienes y servicios	8.8	8.8	8.3	10.5	11.9	9.7
3. Descuentos y bonificaciones [2]	4.6	4.8	3.8	4.4	0.1	0.2
4. Prestaciones a la Seguridad Social	4.2	4.1	4.2	5.3	5.3	5.6
5. Intereses	7.1	8.8	9.6	9.6	10.7	10.1
5.1 Deuda interna	4.0	5.7	5.8	5.1	6.5	4.9
5.2 Deuda externa	3.1	3.1	3.7	4.5	4.3	5.2
a. Préstamos	3.1	2.5	3.1	4.0	3.8	3.6
b. Bonos	0.0	0.5	0.6	0.5	0.5	1.6
6. Transferencias	13.4	12.8	13.5	14.3	15.2	15.5
6.1 Resto del Gobierno	5.4	5.2	5.5	3.1	4.7	9.5
6.2 Sector privado	6.7	5.9	6.5	9.8	9.4	4.6
6.3 Sector externo	1.3	1.7	1.5	1.5	1.2	1.4
B. Gastos de Capital	**37.0**	**36.6**	**37.6**	**29.0**	**28.7**	**30.4**
1. Inversión real directa	15.5	13.9	13.3	11.3	9.8	10.2
2. Inversión financiera	4.7	7.8	8.6	0.3	1.3	1.0
3. Transferencias	16.7	14.9	15.7	17.4	17.7	19.2
3.1 Resto del Gobierno	16.2	14.5	14.8	15.0	15.6	16.5
3.2 Sector privado y externo	0.5	0.4	0.9	2.4	2.0	2.7

Fuente: Dirección de Análisis y Estudios Económicos y Fiscales, MINFIN.

[1] Según cuenta financiera.

[2] A partir de 2001, el rubro de gasto descuentos y bonificaciones no incluye devoluciones de crédito fiscal del IVA.

Cuadro Ec 15
Gasto público del Gobierno Central según finalidad y función
1997 - 2002
Q millones y porcentajes

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ejecución del Presupuesto de Gastos	**11,843.1**	**15,929.9**	**19,282.1**	**19,802.2**	**22,179.3**	**23,512.2**
Amortizaciones de deuda pública	325.1	412.9	553.8	692.4	852.2	971.2
Total según cuenta financiera	11,518.0	15,517.1	18,728.3	19,109.8	21,327.0	22,541.0
Total según cuenta financiera (%)	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
1. Administración gubernamental	**17.7**	**16.6**	**15.9**	**16.4**	**13.2**	**13.5**
Organismo Legislativo	0.7	0.2	0.6	0.7	0.6	0.6
Organismo Judicial	4.0	3.6	3.6	4.0	4.4	4.2
Dirección Gubernamental	2.0	0.9	0.8	0.2	0.1	0.1
Relaciones Exteriores	1.1	0.5	0.6	1.2	1.1	1.0
Administración Fiscal	7.9	7.9	7.0	7.1	3.7	3.9
Auditoría y Control	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4
Servicios Generales	1.3	2.2	2.9	2.7	2.8	3.3
Otras Actividades de Administración	0.5	0.8	0.1	0.1	0.1	0.0
2. Defensa y seguridad interna	**10.7**	**9.5**	**9.6**	**11.4**	**12.7**	**10.5**
Defensa	5.7	5.1	4.4	5.7	6.6	4.7
Seguridad Interna	5.0	4.4	5.2	5.7	6.1	5.8
3. Servicios sociales	**43.5**	**46.0**	**44.1**	**45.7**	**48.9**	**50.8**
Salud y Asistencia Social	7.8	7.6	8.5	8.2	8.2	7.9
Trabajo y Previsión Social	6.8	6.8	6.4	8.0	8.2	7.6
Educación	15.5	15.8	16.5	17.6	19.1	18.8
Cultura y Deportes	1.1	1.1	1.0	1.3	1.4	1.6
Ciencia y Tecnología	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0
Agua y Saneamiento	2.0	1.2	1.6	1.8	1.7	1.6
Vivienda	0.6	4.3	2.1	0.1	0.6	0.8
Desarrollo Urbano y Rural	9.1	7.8	7.0	6.5	8.6	11.1
Medio Ambiente	0.6	0.1	0.2	0.6	0.6	0.7
Otras Actividades de Servicios Sociales	0.0	1.2	0.7	1.7	0.2	0.7
4. Servicios económicos	**21.0**	**19.2**	**20.8**	**16.9**	**14.5**	**15.1**
Minería e Hidrocarburos	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1
Energía	1.0	1.2	0.9	2.3	0.2	0.1
Comunicaciones	2.4	0.4	0.3	0.4	0.3	0.4
Transporte	15.2	13.4	13.1	10.3	8.9	9.5
Industria y Comercio	0.2	0.4	0.6	0.8	0.5	0.6
Turismo	0.0	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2
Agropecuario	2.2	2.6	3.2	2.4	4.1	3.7
Financieras y Seguros	0.0	0.0	2.2	0.1	0.1	0.4
Otras Actividades de Servicios Económicos	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0	0.1
5. Deuda pública	**7.1**	**8.8**	**9.6**	**9.6**	**10.7**	**10.1**
Intereses, Comisiones y Otros Gastos	7.1	8.8	9.6	9.6	10.7	10.1

Fuente: Dirección de Análisis y Estudios Económicos y Fiscales, MINFIN.

Cuadro Ec 16
Gasto público del Gobierno Central según entidad
1997 - 2002
Q millones y porcentajes

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total según cuenta financiera (Q millones)	**11,518.0**	**15,517.1**	**18,728.2**	**19,109.8**	**21,327.0**	**22,541.1**
Total según cuenta financiera (%)	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Presidencia de la República	1.2	1.2	0.6	1.0	0.9	1.0
Relaciones Exteriores	1.2	1.0	1.1	1.1	1.0	1.0
Gobernación	5.0	4.7	5.5	5.9	6.2	5.9
Defensa Nacional	7.0	5.8	4.9	6.4	7.3	5.5
Finanzas Públicas	2.5	2.2	1.2	0.9	0.9	0.9
Educación	11.1	10.9	11.4	13.3	14.4	14.0
Salud Pública y Asistencia Social	7.0	6.1	6.4	6.5	7.1	6.8
Trabajo y Previsión Social	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Economía	1.0	0.4	0.7	0.7	0.5	1.0
Agricultura, Ganadería y Alimentación	2.4	2.2	2.9	2.0	4.1	3.6
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	12.7	14.3	13.5	8.2	7.5	8.6
Energía y Minas	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Cultura y Deportes	0.4	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7
Secretarías	8.4	11.5	13.0	9.8	9.1	10.3
Medio Ambiente y Recursos Naturales[1]	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	32.2	29.6	27.8	33.2	28.6	29.6
Intereses, Comisiones y Otros Gastos de la Deuda Pública	7.1	8.8	9.6	9.6	10.7	10.1
Contraloría General de Cuentas	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4
Procuraduría General de la Nación	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

Fuente: Dirección de Análisis y Estudios Económicos y Fiscales, MINFIN.

[1] El MMARN inició labores en 2001.

Cuadro Ec 17
Metas y ejecución sectorial: Compromisos presupuestarios de los Acuerdos de Paz
1997 - 2002
Q millones y porcentajes

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Salud y asistencia social[1]						
Presupuesto de Estado ejecutado	1,132.9	1,386.1	1,931.9	2,003.2	2,243.2	2,313.7
Meta	1,093.2	1,340.4	1,598.8	1,948.1	2,131.7	2,325.8
Presupuesto de Estado (% PIB)	1.1	1.1	1.4	1.3	1.4	1.3
Meta (% PIB)	1.0	1.1	1.2	1.3	1.3	1.3
Educación, ciencia y cultura[2]						
Presupuesto de Estado ejecutado	1,908.7	2,617.2	3,285.3	3,629.2	4,445.2	4,597.9
Meta	2,056.8	2,673.2	3,119.7	3,665.4	4,010.2	4,376.0
Presupuesto de Estado (% PIB)	1.8	2.1	2.4	2.4	2.7	2.5
Meta (% PIB)	1.9	2.2	2.3	2.5	2.5	2.5
Seguridad interna						
Presupuesto de Estado ejecutado	571.6	683.9	982.6	1,092.4	1,300.6	1,307.0
Meta	417.6	547.5	639.0	750.8	820.7	896.0
Presupuesto de Estado (% PIB)	0.5	0.6	0.7	0.7	0.8	0.7
Meta (% PIB)	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad						
Presupuesto de Estado ejecutado	289.9	364.3	399.4	477.0	547.4	511.0
Meta	214.0	285.5	333.2	391.5	428.9	473.5
Presupuesto de Estado (% PIB)	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Meta (% PIB)	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3
Vivienda						
Presupuesto de Estado ejecutado	68.0	667.7	393.9	10.6	131.3	171.5
Meta	151.5	173.6	209.2	228.5	264.1	281.6
Presupuesto de Estado (% Ingresos tributarios)	0.7	5.8	3.1	0.1	0.8	0.9
Meta (% Ingresos tributarios)	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Ministerio Público						
Presupuesto de Estado ejecutado	149.5	191.6	200.2	244.8	332.9	360.5
Meta	127.4	170.0	199.6	234.0	254.8	282.0
Presupuesto de Estado (% PIB)	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2
Meta (% PIB)	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Defensa Nacional[3]						
Presupuesto de Estado ejecutado	801.3	894.3	913.6	1,225.4	1,546.3	1,238.7
Meta	950.5	957.7	891.2	977.3	1,064.4	1,194.5
Presupuesto de Estado (% PIB)	0.7	0.7	0.7	0.8	0.9	0.7
Meta (% PIB)	0.9	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7

Fuente: Dirección de Análisis y Estudios Económicos y Fiscales, MINFIN.

[1] Incluye Salud Pública, Agua y Saneamiento y Medio Ambiente, según clasificación del Ministerio de Finanzas Públicas.

[2] Incluye Educación, Ciencia y Tecnología, y Cultura y Deportes, según clasificación del Ministerio de Finanzas Públicas.

[3] El compromiso de los Acuerdos de Paz para 1999 fue reducir en 33% el presupuesto con respecto del PIB. A partir del 2000 las metas son indicativas ya que no existe compromiso para este sector.

Cuadro In 01
Longitud de la red vial según tipo de rodadura por departamento
2001 y 2002
Kilómetros

Departamento	Asfalto		Terracería		Caminos rurales	
	2001	2002	2001	2002	2001 [1]	2002
Total del país	**5,193**	**5,466**	**5,890**	**8,578**	**3,332**	**2,935**
Guatemala	482	559	270	193	42	38
El Progreso	178	178	58	58	12	19
Sacatepéquez	106	106	50	50	0	--
Chimaltenango	176	176	212	212	359	363
Escuintla	436	436	385	385	0	--
Santa Rosa	241	247	252	252	140	103
Sololá	212	212	99	99	104	102
Totonicapán	98	98	134	134	358	317
Quetzaltenango	285	285	165	165	190	167
Suchitepéquez	316	322	261	255	3	6
Retalhuleu	168	168	54	54	4	24
San Marcos	260	260	498	498	262	223
Huehuetenango	208	208	485	485	424	364
Quiché	160	160	391	391	419	319
Baja verapaz	92	135	227	184	164	187
Alta verapaz	155	126	685	714	246	204
Petén	431	566	602	467	0	--
Izabal	255	255	183	183	--	--
Zacapa	246	261	225	210	18	16
Chiquimula	245	245	245	245	136	109
Jalapa	88	108	198	198	355	284
Jutiapa	355	355	211	211	97	91

Fuente: División de Mantenimiento, Administración, COVIAL.

[1] Aproximación.

Cuadro In 02
Índice de electrificación y número de usuarios por distribuidor de energía eléctrica
1996 - 2002
Porcentaje y miles de usuarios[1]

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Índice de electrificación (%)	**53.3**	**56.4**	**60.1**	**64.3**	**75.2**	**80.0**	**85.0**
Total de usuarios	**975.2**	**1,058.8**	**1,158.0**	**1,274.3**	**1,422.0**	**1,632.7**	**1,674.0**
Empresa Eléctrica de Guatemala	476.4	494.2	526.6	564.7	608.9	632.7	648.0
Distribuidora de Electricidad de Occidente	319.8	364.6	409.4	460.1	530.2	648.7	666.0
Distribuidora de Electricidad de Oriente	179.1	200.1	222.0	249.5	282.9	351.3	360.0

Fuente: Comisión Nacional de Energía Eléctrica.

[1] Usuarios se refiere a contratos de servicio.

Cuadro Lb 01
Empleo
Resumen: Indicadores básicos
1989, 2000 y 2002
Porcentajes

Características	1989	2000	2002
PEA (millones de personas)	**2.9**	**4.6**	**4.9**
Tasa de participación	**49.7**	**59.3**	**60.7**
Hombres	76.9	78.9	80.1
Mujeres	24.5	41.2	42.7
Ocupados en el sector formal	**33.3**	**32.5**	**28.7**
Hombres	34.3	35.4	30.9
Mujeres	30.2	27.3	24.7
Urbano	43.9	42.7	43.0
Rural	26.5	25.3	19.6
Indígena	15.4	21.7	17.2
No-indígena	43.6	40.2	37.9
Tasa de desempleo abierto	**2.0**	**5.6**	**3.1**
Hombres	1.6	4.3	2.5
Mujeres	3.2	7.7	4.0
Urbano	3.4	6.6	5.0
Rural	1.1	4.8	1.8
Indígena	0.5	5.0	1.6
No-indígena	2.9	6.0	4.2
Tasa de subempleo visible	**24.0**	**8.7**	**13.8**
Hombres	22.9	7.6	13.8
Mujeres	27.2	10.6	13.9
Urbano	25.8	10.5	14.6
Rural	22.8	7.3	13.3
Indígena	19.3	7.1	10.1
No-indígena	26.5	9.8	16.7
Ocupados no remunerados	**16.5**	**19.5**	**22.8**
Hombres	17.4	17.3	19.9
Mujeres	14.1	23.7	28.0
Urbano	6.8	10.3	10.1
Rural	22.8	26.2	30.9
Indígena	26.7	26.2	30.6
No-indígena	10.7	14.8	16.5

Fuente: Elaborado con datos de ENS 1989, ENCOVI 2000 y ENEI 2002 (2a fase, ago-sept).
Nota: Para personas de 10 años y más. Véase glosario de términos estadísticos.

Cuadro Lb 02
Empleo: Indicadores recientes
2002
Porcentajes

Tasas	ENEI (1)			ENEI (2)			ENEI (3)		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Total nacional									
Tasa de participación	81.0	42.3	60.9	80.1	42.7	60.7	83.3	44.5	63.1
Tasa específica de ocupación	97.6	95.7	96.9	97.5	96.0	96.9	97.3	95.9	96.8
Tasa bruta de ocupación	79.0	40.5	59.0	78.1	41.0	58.8	81.0	42.7	61.1
Tasa de desempleo abierto total	2.5	4.3	3.1	2.5	4.0	3.1	2.7	4.1	3.2
Tasa de desempleo oculto	4.3	22.4	11.7	4.1	21.3	11.2	4.0	22.7	11.8
Tasa de desempleo abierto activo	1.6	2.3	1.8	2.1	2.4	2.2	2.0	2.2	2.1
Tasa de desempleo abierto pasivo	0.9	2.1	1.3	0.4	1.6	0.9	0.7	1.9	1.1
Tasa de subempleo visible	15.2	14.5	15.0	13.8	13.9	13.8	13.8	17.1	15.1
Urbano metropolitano									
Tasa de participación	75.5	52.8	63.4	72.6	51.1	61.1	72.8	52.5	62.0
Tasa específica de ocupación	94.5	92.0	93.4	93.6	92.9	93.3	92.8	91.2	92.1
Tasa bruta de ocupación	71.3	48.5	59.2	68.0	47.5	57.0	67.6	47.9	57.1
Tasa de desempleo abierto total	5.6	8.0	6.6	6.4	7.1	6.7	7.2	8.8	7.9
Tasa de desempleo oculto	7.8	19.7	13.5	5.4	14.8	9.8	8.7	17.5	12.9
Tasa de desempleo abierto activo	4.1	6.2	5.0	5.4	5.3	5.4	5.0	5.0	5.0
Tasa de desempleo abierto pasivo	1.5	1.9	1.6	0.9	1.8	1.3	2.2	3.8	2.9
Tasa de subempleo visible	19.1	17.6	18.4	13.9	12.2	13.1	16.7	18.8	17.7
Resto urbano									
Tasa de participación	71.9	48.9	60.0	78.9	48.2	61.0	78.1	51.4	64.2
Tasa específica de ocupación	96.9	95.8	96.4	92.3	96.0	96.7	96.3	94.3	95.5
Tasa bruta de ocupación	70.0	46.9	57.8	72.8	46.3	59.0	75.2	48.5	61.4
Tasa de desempleo abierto total	3.1	4.2	3.6	2.7	4.0	3.3	3.7	5.7	4.5
Tasa de desempleo oculto	7.8	18.8	12.8	6.0	18.7	11.7	6.6	20.9	13.1
Tasa de desempleo abierto activo	2.2	2.3	2.2	2.2	1.3	1.8	2.8	3.6	3.2
Tasa de desempleo abierto pasivo	0.9	1.9	1.4	0.6	2.7	1.5	0.9	2.0	1.3
Tasa de subempleo visible	16.6	18.0	17.2	15.5	16.8	16.0	15.0	16.4	15.6
Rural									
Tasa de participación	85.7	36.7	60.3	84.2	38.1	60.4	88.2	39.5	63.1
Tasa específica de ocupación	98.6	97.4	98.2	98.6	97.4	98.2	98.7	98.7	98.7
Tasa bruta de ocupación	84.5	35.7	59.3	83.0	37.1	59.3	87.1	39.0	62.3
Tasa de desempleo abierto total	1.4	2.6	1.8	1.4	2.6	1.8	1.3	1.3	1.3
Tasa de desempleo oculto	2.2	25.1	10.8	3.2	24.9	11.5	1.9	25.6	11.1
Tasa de desempleo abierto activo	0.7	0.4	0.6	1.2	1.5	1.3	1.0	0.3	0.8
Tasa de desempleo abierto pasivo	0.7	2.2	1.2	0.3	1.1	0.5	0.3	1.0	0.5
Tasa de subempleo visible	13.8	11.5	13.1	13.2	13.4	13.3	12.8	16.7	14.0

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, ENEI 2002.

Notas: ENEI (1a fase, mayo-junio), ENEI (2a fase, ago-sept) y ENEI (3a fase, oct-nov). Población de 10 años y más.
Véase glosario de términos estadísticos.

Cuadro Lb 03
Población ocupada por rama de actividad, tipo de ocupación y categoría ocupacional
1989, 2000 y 2002
Porcentajes

Características	1989	2000	2002
Población ocupada (miles)	**2,839.9**	**4,405.5**	**4,791.5**
Rama de actividad			
Agricultura	49.9	39.0	40.1
Industria	13.7	13.7	15.5
Comercio	13.2	21.7	21.8
Servicios	16.0	17.0	11.9
Otros	7.2	8.5	10.7
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Tipo de ocupación			
Administración pública y privada	5.2	5.5	2.5
Profesionales y técnicos	2.6	6.8	7.1
Empleados de oficina	3.2	5.0	3.2
Comerciantes, vendedores y similares	9.8	27.4	17.4
Trabajadores en labores agropecuarias	48.7	42.8	15.6
Trabajadores de la industria y la artesanía	16.4	21.0	21.9
Trabajadores no calificados	4.4	54.7	32.2
Otros	9.6	0.1	0.0
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Categoría ocupacional			
Empleado público	7.3	4.5	3.9
Empleado privado [1]	41.3	43.7	37.0
Trabajador por cuenta propia	33.4	27.6	31.1
Patrón o empleador	1.5	4.6	5.2
Trabajador familiar sin pago	16.5	18.1	22.5
Trabajador no familiar sin pago	0.0	1.4	0.4
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: Elaborado con datos de ENS 1989, ENCOVI 2000 y ENEI 2002 (2a fase, ago-sept).
Nota: Población de 10 años y más. Véase glosario de términos estadísticos.
[1] Incluye jornaleros y los empleados domésticos.

Cuadro Lb 04
Población ocupada por rama de actividad, tipo de ocupación y categoría ocupacional según sexo 1989, 2000 y 2002
Porcentajes

Características	1989		2000		2002	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Población ocupada (miles)	**2,123.4**	**716.4**	**2,857.5**	**1,548.0**	**3,053.2**	**1,738.3**
Rama de actividad						
Agricultura	61.3	16.0	50.6	17.7	51.4	20.3
Industria	10.4	23.2	10.1	20.3	10.4	24.6
Comercio	8.0	28.7	14.0	35.7	17.1	30.0
Servicios	11.0	30.9	12.6	25.1	6.5	21.4
Otros	9.3	1.2	12.5	1.2	14.7	3.8
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Tipo de ocupación						
Administración pública y privada	3.8	9.3	1.7	2.1	2.6	2.3
Profesionales y técnicos	2.4	3.3	6.2	7.8	5.5	9.9
Empleados de oficina	2.3	6.0	2.0	3.6	2.7	4.2
Comerciantes, vendedores y similares	5.7	21.9	9.5	28.2	11.2	28.4
Trabajadores en labores agropecuarias	60.1	15.0	24.9	4.4	21.8	4.8
Trabajadores de la industria y la artesanía	14.6	21.6	21.2	20.7	20.9	23.6
Trabajadores no calificados	5.3	1.8	34.3	33.2	35.3	26.7
Otros	5.8	20.9	0.2	0.0	0.1	0.0
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Categoría ocupacional						
Empleado público	6.8	9.0	4.3	4.7	3.6	4.5
Empleado privado[1]	40.9	42.4	47.8	36.3	41.3	29.5
Trabajador por cuenta propia	33.4	33.4	26.0	30.6	28.7	35.2
Patrón o empleador	1.6	1.1	4.6	4.6	6.5	2.8
Trabajador familiar sin pago	17.4	14.1	15.9	22.1	19.7	27.3
Trabajador no familiar sin pago	0.0	0.0	1.4	1.6	0.2	0.7
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: Elaborado con datos de ENS 1989, ENCOVI 2000 y ENEI 2002 (2a fase, ago-sept).

Nota: Población de 10 años y más. Véase glosario de términos estadísticos.

[1] Incluye jornaleros y los empleados domésticos.

Cuadro Lb 05
Población ocupada por rama de actividad, tipo de ocupación y categoría ocupacional según etnicidad
1989, 2000 y 2002
Porcentajes

Características	1989		2000		2002	
	Indígena	No-indígena	Indígena	No-indígena	Indígena	No-indígena
Población ocupada (miles)	**1,036.7**	**1,803.1**	**1,821.4**	**2,584.1**	**2,146.7**	**2,644.8**
Rama de actividad						
Agricultura	69.1	38.8	51.9	30.0	52.0	30.5
Industria	12.3	14.5	14.2	13.3	18.0	13.6
Comercio	8.8	15.7	18.6	23.8	16.3	26.2
Servicios	6.1	21.7	8.9	22.7	7.4	15.5
Otros	3.7	9.2	6.3	10.1	6.4	14.2
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Tipo de ocupación						
Administración pública y privada	1.2	7.5	1.0	2.5	1.2	3.5
Profesionales y técnicos	0.6	3.8	3.0	9.4	3.3	10.2
Empleados de oficina	0.4	4.9	0.9	3.7	0.9	5.1
Comerciantes, vendedores y similares	7.6	11.1	12.4	18.6	13.9	20.3
Trabajadores en labores agropecuarias	69.0	37.0	23.7	13.5	20.4	11.7
Trabajadores de la industria y la artesanía	14.1	17.7	21.4	20.7	22.1	21.7
Trabajadores no calificados	2.6	5.4	37.4	31.4	38.2	27.4
Otros	4.5	12.6	0.1	0.1	0.0	0.1
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Categoría ocupacional						
Empleado público	2.2	10.3	2.2	6.1	2.4	5.2
Empleado privado[1]	26.0	50.0	36.2	49.0	25.6	46.3
Trabajador por cuenta propia	44.6	26.9	32.4	24.3	36.7	26.5
Patrón o empleador	0.4	2.1	3.1	5.7	4.7	5.5
Trabajador familiar sin pago	26.7	10.7	24.7	13.5	30.5	15.9
Trabajador no familiar sin pago	0.0	0.0	1.5	1.4	0.1	0.6
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: Elaborado con datos de ENS 1989, ENCOVI 2000 y ENEI 2002 (2a fase, ago-sept).

Nota: Población de 10 años y más. Véase glosario de términos estadísticos.

[1] Incluye jornaleros y los empleados domésticos.

Cuadro Lb 06
Población ocupada según rama de actividad por nivel de escolaridad
2002
Porcentajes

Nivel de escolaridad	Agricultura	Industria	Comercio	Servicios	Otros	Total
Total						
Ninguno	56.7	14.9	13.6	9.7	5.1	100.0
Primaria	46.1	16.4	20.9	6.5	10.1	100.0
Secundaria	11.7	16.0	34.4	23.3	14.6	100.0
Superior	3.8	7.2	23.1	34.6	31.4	100.0
Total	40.1	15.5	21.8	11.9	10.7	100.0
Hombres						
Ninguno	77.7	2.4	6.4	4.8	8.8	100.0
Primaria	55.8	11.6	15.5	2.7	14.3	100.0
Secundaria	17.5	17.2	32.6	14.4	18.3	100.0
Superior	5.9	8.7	26.1	27.2	32.1	100.0
Total	51.4	10.4	17.1	6.5	14.7	100.0
Mujeres						
Ninguno	28.5	31.8	23.3	16.4	0.0	100.0
Primaria	25.2	26.9	32.5	14.6	0.8	100.0
Secundaria	3.1	14.4	37.1	36.4	9.1	100.0
Superior	0.2	4.4	17.6	47.6	30.1	100.0
Total	20.3	24.6	30.0	21.4	3.8	100.0

Fuente: Elaborado con datos de ENEI 2002 (2a fase, ago-sept).
Nota: Población de 10 años y más. Véase glosario de términos estadísticos.

Cuadro Lb 07
Ingreso[1] promedio según distintas categorías
1989, 2000 y 2002
Quetzales de 1989

Características	1989			2000			2002		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Total	**414**	**356**	**400**	**397**	**250**	**345**	**376**	**282**	**344**
Área									
Urbana	611	427	543	585	325	475	592	387	507
Rural	304	235	293	256	146	225	231	150	209
Etnicidad									
Indígena	266	163	247	247	149	215	235	158	209
No-indígena	497	417	474	487	303	420	472	362	434
Rama de actividad									
Agricultura	288	154	280	215	204	214	182	84	173
Industria	496	224	387	429	167	300	412	200	299
Comercio	670	468	565	505	212	343	542	260	415
Servicios	634	407	525	571	229	363	524	323	390
Categoría ocupacional									
Empleado público	607	712	639	741	534	664	741	617	689
Empleado privado	285	245	275	455	352	426	477	423	460
Jornalero o peón	n. d.	n. d.	n. d.	172	186	174	182	135	178
Empleado doméstico	n. d.	n. d.	n. d.	298	178	187	285	178	182
Dueño o patrón de empresa	2,591	2,012	2,482	952	337	727	796	623	762
Trabajador por cuenta propia	451	341	423	324	159	249	232	143	195

Fuente: Elaboración con datos de ENS 1989, ENCOVI 2000, ENEI 2002 (2a fase, ago-sept) y Banguat.

Nota: Población de 15 años y más.

[1] Incluye ingresos monetarios y no monetarios debidos a actividades económicas ajustados según el IPC a precios de 1989.

Cuadro Lb 08

Población ocupada en el sector informal [1] según distintas categorías
1989, 2000 y 2002
Porcentajes

	Hombres			Mujeres			Total		
	1989	2000	2002	1989	2000	2002	1989	2000	2002
Total	**63.1**	**61.7**	**65.8**	**68.2**	**71.6**	**73.3**	**64.4**	**65.2**	**68.6**
Área									
Urbano	48.6	48.7	49.2	62.7	63.1	61.6	54.0	55.0	54.5
Rural	70.5	69.9	75.8	76.4	81.3	84.4	71.6	73.3	78.6
Etnicidad									
Indígena	81.4	73.6	79.4	90.4	83.3	84.9	83.3	77.0	81.4
No-indígena	52.2	53.8	55.6	59.7	64.1	64.6	54.3	57.5	58.9
Grupo etario									
15 a 24	64.0	59.7	66.7	63.9	66.0	66.9	64.0	61.9	66.8
25 a 39	59.6	58.2	62.9	62.8	70.4	72.7	60.4	62.7	66.5
40 a 64	66.5	67.3	68.9	80.0	78.9	81.9	69.8	71.3	73.6
Nivel educativo									
Ninguno	76.1	74.1	77.3	88.9	87.0	91.7	79.6	79.6	83.5
Primaria	62.6	65.4	70.3	72.9	75.9	79.4	64.7	68.6	73.1
Secundaria	38.2	45.3	51.2	36.8	50.6	52.0	37.6	47.4	51.5
Superior	25.1	29.9	35.9	12.5	33.0	26.2	20.8	31.0	32.5
Rama de actividad									
Agricultura	73.6	75.5	79.4	52.5	66.8	79.6	72.0	74.1	79.4
Industria	45.4	40.5	51.7	73.4	69.7	75.8	57.3	55.5	65.0
Comercio	68.9	60.4	65.8	85.3	82.2	84.4	77.9	73.1	75.0
Servicios	37.0	44.2	51.0	58.3	65.4	61.9	47.3	56.0	58.0

Fuente: Elaboración con datos de ENS 1989, ENCOVI 2000, ENEI 2002 (2a fase, ago-sept).

[1] Sector informal: véase glosario de términos estadísticos. Se consideraron personas de 15 a 64 años.

Cuadro Lb 09
Trabajadores cotizantes al IGSS según rama de actividad
1980, 1985, 1990, 2000-2002
Miles de trabajadores y porcentajes

Rama de actividad	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002
Miles de trabajadores	**755.5**	**631.7**	**785.8**	**855.6**	**908.1**	**927.8**	**953.1**
% PEA	**39.4**	**28.4**	**30.3**	**27.8**	**24.6**	**24.5**	**24.5**
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	49.4	37.0	35.5	26.2	18.6	16.4	15.3
Explotación de minas y canteras	0.5	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2
Industrias manufactureras	11.0	12.4	13.2	16.6	20.3	20.8	20.6
Construcción	3.7	2.2	2.3	2.3	2.3	2.3	2.5
Electricidad, agua y servicios sanitarios	1.8	2.1	1.6	1.1	1.1	1.1	1.1
Comercio [1]	7.8	9.2	10.7	14.0	15.6	16.1	16.6
Transporte,almacenaje y comunicaciones	2.9	3.2	2.7	3.2	3.2	3.4	3.3
Servicios [2]	23.0	33.6	33.5	36.1	38.7	39.6	40.4

Fuente: Banco de Guatemala sobre la base de estimaciones del IGSS.
[1] Incluye banca y seguros.
[2] Incluye adminstración pública.

Cuadro Lb_10
Salarios mínimos según tipo de actividad
1997 - 2002
Quetzales, US dólares y tasas de variación

Salario mínimo	1997	1998	1999	2000	2001	2002
En USD diarios						
Actividades agrícolas	2.59	2.61	2.52	2.80	3.14	3.55
Actividades no-agrícolas	2.85	2.88	2.78	3.09	3.46	3.88
Panificadores calificados	5.17	5.22	5.04	5.09	4.91	5.48
En quetzales diarios						
Actividades agrícolas	15.95	17.86	19.65	21.62	25.08	27.50
Actividades no-agrícolas	17.60	19.71	21.68	23.85	27.67	30.00
Panificadores calificados	31.90	35.73	39.30	39.30	39.30	42.44
Tasa de variación [1]						
Actividades agrícolas	0.0	12.0	10.0	10.0	16.0	9.6
Actividades no-agrícolas	0.0	12.0	10.0	10.0	16.0	8.4
Panificadores calificados	0.0	12.0	10.0	0.0	0.0	8.0

Fuente: Ministerio de Trabajo.
[1] Del valor en quetzales.

Cuadro Pb 01
Población según región y departamento
1994 y 2002
Número de habitantes

Región y departamento	1994	2002
Total país	**8,331,874**	**11,237,196**
Región I, Metropolitana	**1,813,825**	**2,541,581**
Guatemala	1,813,825	2,541,581
Región II, Norte	**699,257**	**992,161**
Alta Verapaz	543,777	776,246
Baja Verapaz	155,480	215,915
Región III, Nororiente	**749,328**	**956,448**
El Progreso	108,400	139,490
Izabal	253,153	314,306
Zacapa	157,008	200,167
Chiquimula	230,767	302,485
Región IV, Suroriente	**751,129**	**933,381**
Santa Rosa	246,698	301,370
Jalapa	196,940	242,926
Jutiapa	307,491	389,085
Región V, Central	**881,994**	**1,232,898**
Sacatepéquez	180,647	248,019
Chimaltenango	314,813	446,133
Escuintla	386,534	538,746
Región VI, Suroccidente	**2,139,414**	**2,711,938**
Sololá	222,094	307,661
Totonicapán	272,094	339,254
Quetzaltenango	503,857	624,716
Suchitepéquez	307,187	403,945
Retalhuleu	188,764	241,411
San Marcos	645,418	794,951
Región VII, Noroccidente	**1,072,043**	**1,502,054**
Huehuetenango	634,374	846,544
Quiché	437,669	655,510
Región VIII, Petén	**224,884**	**366,735**
Petén	224,884	366,735

Fuente: Censos de población 1994 y 2002.

Cuadro Pb 02
Tasa Global de Fecundidad
1987, 1995, 1998/99 y 2002
Número de hijos

Características	1987	1995	1998/99	2002
Total	**5.6**	**5.1**	**5.0**	**4.4**
Área				
Urbana	4.1	3.8	4.1	3.4
Rural	6.5	6.2	5.8	5.2
Etnicidad				
Indígena	n/d	6.8	6.2	6.1
No-indígena	n/d	4.3	4.6	3.7
Región				
Metropolitana	4.0	3.9	4.3	3.2
Norte	7.2	6.7	5.5	6.5
Nororiente	5.3	5.1	5.4	4.7
Suroriente	5.8	5.7	5.1	4.4
Central	5.8	5.3	5.0	4.2
Suroccidente	6.3	5.5	5.3	5.0
Noroccidente	6.8	6.8	6.2	5.5
Petén	n/d	n/d	6.8	5.8

Fuente: Encuestas Nacionales de Salud Materno Infantil, 1987, 1995, 1998/99 y 2002.

Cuadro Pb 03

Nivel de escolaridad de la población guatemalteca residente en el extranjero, según sexo y grupo etario
2002
Porcentajes

Sexo y grupos de edad	Nivel educativo cuando migraron					Porcentaje según edad
	Ninguno	Primaria	Secundaria	Superior	Total	
Total	**3.7**	**54.4**	**41.3**	**0.6**	**100.0**	**100.0**
7 a 14	2.3	55.9	41.8	0.0	100.0	1.6
15 a 24	1.7	51.2	46.7	0.3	100.0	51.9
25 a 59	5.5	57.8	35.8	0.9	100.0	42.5
60 o más	28.6	59.0	12.4	0.0	100.0	0.5
Hombres	**3.8**	**56.8**	**38.9**	**0.6**	**100.0**	**100.0**
7 a 14	4.0	39.2	56.7	0.0	100.0	1.2
15 a 24	1.9	54.1	43.8	0.2	100.0	52.5
25 a 59	5.5	60.5	32.9	1.1	100.0	43.1
60 o más	24.7	59.3	15.9	0.0	100.0	0.2
Mujeres	**3.5**	**48.2**	**47.8**	**0.5**	**100.0**	**100.0**
7 a 14	0.0	78.2	21.8	0.0	100.0	2.5
15 a 24	1.3	43.2	54.8	0.7	100.0	50.4
25 a 59	5.5	50.3	43.9	0.3	100.0	40.7
60 o más	31.0	58.8	10.2	0.0	100.0	1.0

Fuente: Encuesta Nacional sobre Emigración Internacional de Guatemaltecos, Organización Internacional para las Migraciones, OIM.

Notas: Excluidos los que no respondieron.

Cuadro Pb 04
Población guatemalteca residente en el extranjero según país y ciudad de residencia
2002
Miles de personas y porcentajes

País y ciudad de residencia	Hombres		Mujeres		Total	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%
Total	**899.8**	**100.0**	**337.3**	**100.0**	**1,237.3**	**100.0**
Estados Unidos	862.6	95.9	309.8	91.8	1,172.4	94.8
Los Ángeles, CA	266.3	29.6	112.9	33.5	379.2	30.6
Nueva York, NY	91.0	10.1	28.9	8.6	120.0	9.7
Miami, FL	71.5	7.9	20.0	5.9	91.4	7.4
Washington, DC	50.6	5.6	13.1	3.9	63.7	5.1
Houston, TX	34.2	3.8	11.6	3.4	45.8	3.7
Chicago, IL	21.1	2.3	9.8	2.9	30.9	2.5
Norfolk, VA	21.3	2.4	7.7	2.3	29.0	2.3
Dallas, TX	20.2	2.2	6.3	1.9	26.5	2.1
Portland, OR	14.0	1.6	5.2	1.5	19.2	1.6
Otras ciudades de Texas	13.9	1.5	4.8	1.4	18.7	1.5
Boston, MA	13.6	1.5	4.7	1.4	18.3	1.5
Trenton, NJ	14.3	1.6	3.2	0.9	17.5	1.4
Otras ciudades de Georgia	11.7	1.3	1.5	0.4	13.1	1.1
Las Vegas, NV	9.5	1.1	2.9	0.9	12.4	1.0
Charlotte, NC	9.2	1.0	2.9	0.8	12.0	1.0
Atlanta, GA	9.6	1.1	2.3	0.7	11.9	1.0
San Francisco, CA	8.1	0.9	2.4	0.7	10.5	0.9
Phoenix, AZ	3.6	0.4	2.7	0.8	6.3	0.5
Filadelfia, PA	4.2	0.5	1.9	0.6	6.1	0.5
Denver, CO	3.2	0.4	1.6	0.5	4.9	0.4
Otras ciudades	108.8	12.1	37.0	11.0	145.8	11.8
NS/NR	62.7	7.0	26.4	7.8	89.0	7.2
México	18.1	2.0	8.2	2.4	26.3	2.1
Canadá	8.2	0.9	7.3	2.2	15.4	1.2
Belice	1.4	0.2	2.6	0.8	4.0	0.3
Otro país centroamericano	1.9	0.2	3.0	0.9	4.9	0.4
Otro país del mundo	6.2	0.7	5.3	1.6	11.6	0.9
NS/NR	1.4	0.2	1.2	0.3	2.6	0.2

Fuente: Encuesta Nacional sobre Emigración Internacional de Guatemaltecos, 2002. Organización Internacional para las Migraciones, OIM.
NS/NR: No sabe / No responde.

Cuadro Ma 01
Registros meteorológicos promedio según estación por departamento
2002

Departamento	Estación	Altitud	Precipitación pluvial	Temperatura		Humedad relativa	Velocidad del viento
		msnm	mm	Máx.	Mín.	%	Km/hora
Guatemala	INSIVUMEH	1,502.0	1,012.4	31.2	6.0	67 a 85	3.7 a 6.4
El Progreso	Morazán	370.0	542.3	40.5	9.0	54 a 80	1 a 2.2
Sacatepéquez	Suiza Contenta	2,105.0	480.3	25.0	1.0	--	--
Chimaltenango	Alameda ICTA	1,766.0	730.0	30.0	-2.0	--	2.6 a 5.8
	San Martín Jilotepeque	1,800.0	1,120.0	30.0	3.0	--	1.1 a 2
	Santa Cruz Balanyá	2,080.0	900.4	28.0	-4.7	69 a 89	11.3 a 19.3
Escuintla	Chupadero	270.0	2,829.1	37.4	18.0	--	2.5 a 6.4
	Sabana Grande	730.0	3,157.9	34.7	10.3	79 a 90	1.1 a 3.7
	Camantulul	280.0	3,085.5	36.7	14.2	68 a 85	1.4 a 2
	Puerto de San José	6.0	990.6	39.2	13.8	69 a 83	2.7 a 10.9
Santa Rosa	Los Esclavos	737.0	1,217.2	37.0	10.0	87 a 95	2.3 a 3.7
Sololá	Santiago Atitlán	1,580.0	1,144.3	32.0	2.0	79 a 90	14 a 20.6
	Santa María El Tablón	1,562.0	994.1	26.5	-2.5	62.8 a 90.3	4.1 a 16.5
	Santa Catarina Ixtahuacán	2,300.0	2,007.4	0.0	0.0	--	--
Quetzaltenango	Labor Ovalle	2,380.0	718.4	27.7	-10.5	61 a 82	5.5 a 12.7
	Patzulín	900.0	3,381.0	35.0	14.0	--	--
Retalhuleu	Retalhuleu	200.0	2,678.8	37.6	18.0	55 a 80	3 a 5
San Marcos	San Marcos	2,420.0	1,861.9	26.5	-4.5	--	2.8 a 11.4
	Catarina	233.0	3,191.5	37.2	17.1	--	4.5 a 9
Huehuetenango	Huehuetenango	1,870.0	851.5	32.2	-4.2	52 a 75	5.2 a 13.5
	Cuilco	1,120.0	669.3	37.5	5.0	55 a 80	12.9 a 25
	San Miguel Acatán	1,800.0	862.0	30.7	5.0	69 a 85	3.5 a 6.9
	San Pedro Nectá	1,700.0	1,464.5	30.0	5.9	--	3.6 a 4.7
	San Pedro Soloma	2,260.0	1,536.7	25.0	0.0	81 a 95	3.8 a 4.5
	Todos Santos	2,460.0	842.1	25.0	1.4	--	--
Quiché	Chinique	1,880.0	818.6	29.0	3.0	--	1.6 a 6.4
	Chixoy quiché	680.0	1,251.4	40.0	9.6	67 a 76	4.2 a 5.8
	Chuitinamit	1,180.0	740.4	36.5	-3.0	75 a 84	9 a 10.2
	Nebaj	1,906.0	1,666.5	31.0	-4.0	72 a 79	1.1 a 1.6
Baja Verapaz	Cubulco	994.0	961.0	39.4	0.0	--	5.3 a 11.5
	San Jerónimo	1,000.0	788.8	34.5	3.5	45 a 73	4 a 5.6
Alta Verapaz	Cobán	1,323.0	2,380.9	31.4	1.5	69 a 84	3 a 5.1
	Santa María Cahabón	380.0	2,467.5	37.0	11.0	77 a 87	9.6 a 11.7
	Papalhá	120.0	2,063.9	36.0	12.5	75 a 82	2.4 a 3.5
Petén	Flores	123.0	2,090.5	39.6	9.6	61 a 85	2.6 a 8.2
Izabal	Puerto Barrios	2.0	3,064.4	35.0	15.0	76 a 85	8 a 10
	Las Vegas	10.0	1,425.2	38.5	13.5	--	10 a 12
Zacapa	La Fragua	210.0	719.4	40.6	9.5	58 a 71	5 a 13
	Pasabién	260.0	564.5	38.5	11.0	68 a 81	4.2 a 11.1
	La Unión	1,000.0	1,467.7	34.5	11.5	74 a 83	2.7 a 4
Chiquimula	Camotán	450.0	837.9	40.5	9.8	59 a 75	2 a 2.8
	Esquipulas	950.0	1,132.0	34.8	8.0	47 a 70	1 a 3.3
Jalapa	La Ceibita	960.0	978.1	35.5	6.4	62 a 87	4.4 a 11
	Potrero Carrillo	1,760.0	1,061.9	27.5	-2.0	76 a 91	1.9 a 4.4
Jutiapa	Asunción Mita	478.0	1,250.9	39.5	13.7	46 a 78	2.4 a 11.7
	Quesada	980.0	921.3	35.5	9.0	74 a 83	1.9 a 17

Fuente: INSIVUMEH.
Nota: Los departamentos de Totonicapán y Suchitepéquez no tienen estación meteorológica.

Cuadro Ma 02
Superficie afectada por incendios forestales según departamento
1999 - 2002
Hectáreas

	1999	2000	2001	2002
Total	**10,545.8**	**53,404.8**	**22,150.4**	**22,466.9**
Guatemala	238.6	1,907.7	961.3	488.9
El Progreso	2.0	659.0	806.0	1,077.3
Sacatepéquez	115.0	127.5	103.6	51.0
Chimaltenango	356.3	1,058.9	780.1	1,289.7
Escuintla	1.0	67.0	6.2	727.0
Santa Rosa	163.5	175.0	1,367.4	420.5
Sololá	1,105.6	563.1	758.0	420.5
Totonicapán	21.3	583.9	753.7	248.7
Quetzaltenango	176.7	629.9	816.9	909.4
Suchitepéquez	0.0	0.0	0.0	0.5
Retalhuleu	0.0	0.0	0.0	0
San Marcos	666.6	325.0	210.6	252.2
Huehuetenango	844.8	589.9	710.5	723.8
Quiché	1,375.5	3,721.3	2,268.7	4,347.5
Baja Verapaz	2,647.4	1,937.6	1,534.2	1,439.4
Alta Verapaz	162.4	1,242.6	271.2	229.4
Petén	769.0	33,007.0	795.0	2,725.8
Izabal	0.0	245.0	290.0	9.0
Zacapa	1,103.0	4,003.0	3,405.5	4,399.0
Chiquimula	592.0	1,196.0	3,976.8	671.8
Jalapa	205.0	1,223.7	1,800.0	1,187.0
Jutiapa	0.0	141.7	534.7	849.0

Fuente: Insituto Nacional de Bosques, Boletines de estadísticas forestales.

Cuadro Ed 01
Tasa de alfabetismo según sexo, área, etnicidad y grupo étnico
1989, 1994, 2000 y 2002
Porcentajes

Características	1989	1994	2000	2002
Total	**60.3**	**64.2**	**68.2**	**72.5**
Sexo				
Hombres	69.7	71.7	77.2	80.2
Mujeres	51.7	57.3	60.2	65.4
Área				
Urbana	79.6	83.2	83.5	86.3
Rural	48.2	52.2	56.9	63.0
Etnicidad				
Indígena	35.6	38.4	50.1	58.3
No-indígena	73.8	74.8	79.4	82.4
Grupo étnico				
K'iché	n.d	41.7	56.0	56.5
Kaqchikel	n.d	49.8	61.6	72.7
Mam	n.d	38.9	46.5	54.6
Q'eqchi	n.d	26.0	35.4	57.4

Fuente: Elaborado con datos de ENS 1989, Censo 1994, ENCOVI 2000 y ENEI 2002 (2a fase, ago-sept).

Nota: Para personas de 15 años o más.

Cuadro Ed 02
Tasa de alfabetismo y años de escolaridad promedio en jóvenes de 15 a 24 años
2000 y 2002
Porcentajes y años promedio

Características	2000			2002		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Tasa de alfabetismo	**87.7**	**76.3**	**81.7**	**90.2**	**82.2**	**86.0**
Área						
Urbana	95.8	90.9	93.1	95.4	89.7	92.4
Rural	82.7	65.8	74.1	86.7	77.0	81.7
Etnicidad						
Indígena	81.7	59.4	69.8	83.9	71.0	77.2
No-indígena	91.3	87.0	89.0	94.4	90.0	92.2
Años de escolaridad	**5.7**	**4.9**	**5.3**	**6.1**	**5.5**	**5.8**
Área						
Urbana	7.6	7.4	7.5	8.1	7.7	7.9
Rural	4.5	3.2	3.8	4.8	4.0	4.4
Etnicidad						
Indígena	4.5	3.0	3.7	4.7	3.5	4.0
No-indígena	6.4	6.2	6.3	7.1	7.0	7.0

Fuente: Elaborado con datos de ENCOVI 2000 y ENEI 2002 (2a fase, ago-sept).

Cuadro Ed 03
Tasa de inasistencia escolar según edad para el nivel [1]
2000 y 2002
Porcentajes

Características	Primaria		Secundaria		Superior	
	2000	2002	2000	2002	2000	2002
Total	**17.8**	**16.2**	**51.8**	**48.5**	**83.3**	**81.1**
Sexo						
Hombres	15.4	13.1	48.3	43.8	81.7	78.6
Mujeres	20.5	19.3	55.2	52.6	84.6	83.5
Área						
Urbana	11.1	10.8	33.9	31.4	71.9	71.1
Rural	21.3	18.9	62.5	59.2	91.8	88.0
Grupo étnico						
K'iche'	24.3	20.9	62.0	59.9	91.9	87.0
Q'eqchi	37.9	18.0	59.9	52.9	88.6	78.9
Kaqchikel	20.1	22.5	58.1	58.6	87.7	87.0
Mam	19.9	21.6	59.8	61.9	94.4	87.7
Ladino	13.0	10.5	46.7	40.3	79.1	77.5

Fuente: Elaborado con datos de ENCOVI 2000 y ENEI 2002 (2da. fase ago-sep 2002).

[1] Edades según nivel: Primaria: 7 a 12 años, secundaria: 13 a 18 años y superior: 19 a 24 años.

Cuadro Ed 04
USAC: Inscripción de estudiantes según unidad académica y carrera por sexo
2000 - 2002
Número de estudiantes

Unidad académica	2000			2001			2002		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Total	**61,774**	**42,367**	**104,141**	**62,107**	**44,724**	**106,831**	**62,456**	**47,223**	**109,679**
Subtotal Capital	**49,388**	**32,309**	**81,697**	**48,351**	**32,830**	**81,181**	**48,660**	**34,493**	**83,153**
Agronomía	1,138	136	1,274	1,114	145	1,259	1,070	165	1,235
Arquitectura	3,036	1,762	4,798	3,139	1,829	4,968	3,374	2,023	5,397
Ciencias Económicas	14,160	7,589	21,749	13,342	7,363	20,705	13,077	7,328	20,405
Ciencias Jurídicas y Sociales	8,955	6,672	15,627	8,896	6,818	15,714	8,980	7,195	16,175
Ciencias Políticas	537	1,015	1,552	485	970	1,455	541	1,078	1,619
Ciencias Médicas	1,767	1,852	3,619	1,838	1,991	3,829	1,940	2,115	4,055
Ciencias Químicas y Farmacia	513	1,239	1,752	493	1,241	1,734	519	1,333	1,852
Humanidades	900	1,697	2,597	1,046	2,189	3,235	1,195	2,709	3,904
Ingeniería	12,340	1,530	13,870	12,284	1,577	13,861	12,096	1,539	13,635
Odontología	687	786	1,473	650	785	1,435	631	789	1,420
Medicina Veterinaria y Zootecnia	496	264	760	495	303	798	518	345	863
Ciencias Psicológicas	747	2,440	3,187	812	2,542	3,354	865	2,727	3,592
Historia	500	503	1,003	492	549	1,041	500	573	1,073
Trabajo Social	33	605	638	27	566	593	27	523	550
Ciencias de la Comunicación	2,525	2,774	5,299	2,248	2,587	4,835	2,368	2,714	5,082
EFPEM	1,054	1,445	2,499	990	1,375	2,365	959	1,337	2,296
Subtotal departamentos	**12,386**	**10,058**	**22,444**	**13,756**	**11,894**	**25,650**	**13,796**	**12,730**	**26,526**
Humanidades	3,193	3,970	7,163	3,720	4,692	8,412	3,903	5,129	9,032
Centros Regionales	8,978	6,008	14,986	10,036	7,202	17,238	9,826	7,574	17,400

Fuente: Universidad de San Carlos de Guatemala. Departamento de Registro y Estadística.

Cuadro Sa 01
Salud
Resumen: Indicadores básicos
1995, 1998/99 y 2002

Características	1995	1998	2002
Mortalidad (_ 1,000 nacidos vivos)			
Neonatal	29	26	23
Post-neonatal	28	23	20
Infantil	57	49	44
Post-infantil	23	16	16
En la niñez	79	65	59
Desnutrición (%)			
Crónica (Talla para la edad) [1]	49.7	46.4	48.7
Aguda (Peso para la talla)	3.3	2.5	1.6
Global (Peso para la edad)	26.6	24.2	21.9
Vacunación (% para niños de un año)			
Todas	42.6	59.5	62.5
Ninguna	8.0	3.8	3.6
Fecundidad			
Tasa Global de Fecundidad	5.1	5.0	4.4
Tasa de Fecundidad General	176.0	176.0	142.0
Tasa de uso de anticonceptivos			
Cualquier método	31.4	38.2	43.3
Métodos permanentes mujeres	14.3	16.7	16.8
Métodos permanentes hombres	1.5	0.8	1.0

Fuente: Encuestas Nacionales de Salud Materno Infantil, 1995, 1998/99 y 2002.
[1] Para 1987 la desnutrición crónica era de 57.9%. ENSMI 1987.

Cuadro Sa 02
Tasa de mortalidad infantil según área, etnicidad y región
1987, 1995, 1998/99 y 2002
Por 1,000 nacidos vivos

Características	1987	1995	1998	2002
Total	**79**	**57**	**49**	**44**
Área				
Urbana	65	45	49	35
Rural	84	63	49	48
Etnicidad				
Indígena	n/d	64	56	49
No-indígena	n/d	53	44	40
Región				
Metropolitana	72	43	46	21
Norte	48	63	40	51
Nororiente	84	53	54	53
Suroriente	85	72	29	66
Central	119	73	57	55
Suroccidente	72	55	58	46
Noroccidente	75	64	50	47
Petén	n/d	n/d	48	42

Fuente: Encuestas Nacionales de Salud Materno Infantil, 1987, 1995, 1998/99 y 2002.

Nota: La tasa se calcula para los 10 años anteriores a la encuesta.

Cuadro Sa 03
Tasa de mortalidad en la niñez según área, etnicidad y región
1995, 1998/99 y 2002
Por 1,000 nacidos vivos

Características	1995	1998	2002
Total	**79**	**65**	**59**
Área			
Urbana	60	58	45
Rural	88	69	66
Etnicidad			
Indígena	94	79	69
No-indígena	69	56	52
Región			
Metropolitana	55	52	28
Norte	104	61	66
Nororiente	79	58	73
Suroriente	96	58	83
Central	92	66	66
Suroccidente	75	79	67
Noroccidente	92	71	66
Petén	n. d.	67	62

Fuente: Encuestas Nacionales de Salud Materno Infantil, 1995, 1998/99 y 2002.
Nota: La tasa se calcula para los 10 años anteriores a la encuesta.

Cuadro Sa 04
Vacunación en niños de un año según área, región y etnicidad
1998/99 y 2002
Porcentajes

Características	Con carné (%)	Niños que han recibido vacunas (%)								Cobertura	
		BCG	DPT1	DPT2	DPT3	POLIO 1	POLIO 2	POLIO 3	Saram-pión	Todas	Ninguna
Total 1998	**68.4**	**90.4**	**92.4**	**84.1**	**70.4**	**91.7**	**82.6**	**66.7**	**80.6**	**59.5**	**3.8**
Área											
Urbana	62.2	93.9	94.6	87.5	73.6	93.1	84.7	62.2	80.8	55.2	2.3
Rural	72.2	88.3	91.1	82.1	68.5	90.9	81.4	69.4	80.4	62.1	4.6
Etnicidad											
Indígena	65.5	84.3	85.6	77.1	62.2	88.3	78.5	63.1	70.1	50.7	8.0
No-indígena	70.1	93.9	96.3	88.2	75.1	93.7	85.0	68.8	86.6	64.6	1.3
Región											
Metropolitana	56.6	94.3	96.2	90.6	71.7	94.3	86.8	66.0	83.0	54.7	1.9
Norte	78.2	86.0	95.1	89.7	79.5	95.1	88.2	76.4	86.7	65.4	4.9
Nororiente	74.6	91.6	90.5	79.3	71.4	86.2	77.8	70.0	78.2	68.1	6.9
Suroriente	77.4	90.0	90.5	88.2	78.3	87.8	83.4	75.6	84.9	70.2	6.7
Central	70.9	91.7	96.7	84.9	72.1	97.3	80.9	62.3	81.9	54.8	0.6
Suroccidente	71.8	86.6	89.4	78.9	65.9	90.3	80.1	63.5	77.5	60.2	4.1
Noroccidente	75.0	91.4	87.4	75.9	66.3	89.8	81.0	67.9	75.8	60.3	3.4
Petén	64.7	78.1	85.5	74.9	54.2	86.9	73.9	52.3	72.9	45.6	9.5
Total 2002	**68.6**	**91.9**	**92.4**	**87.0**	**76.7**	**94.3**	**88.2**	**78.1**	**74.7**	**62.5**	**3.6**
Área											
Urbana	60.6	91.9	93.7	87.5	74.3	95.4	88.7	74.0	75.9	62.7	2.4
Rural	72.8	91.9	92.6	68.6	77.9	93.7	87.9	80.2	74.1	62.3	4.2
Etnicidad											
Indígena	65.4	90.0	91.5	85.0	73.2	93.2	85.7	73.9	74.1	61.4	4.5
No-indígena	71.1	93.3	94.1	88.6	79.3	95.1	90.1	81.2	75.2	63.3	2.9
Región											
Metropolitana	64.6	92.6	96.4	92.7	84.1	98.2	94.2	95.8	85.1	74.9	1.3
Norte	69.0	94.7	95.2	87.5	80.1	95.6	87.5	79.7	82.0	70.1	3.6
Nororiente	81.0	96.8	95.0	89.6	83.0	96.1	86.0	82.3	73.0	65.7	1.9
Suroriente	75.6	87.7	88.4	83.6	77.2	89.9	86.8	81.9	63.4	53.2	9.0
Central	71.6	95.9	93.0	86.1	74.6	96.5	89.0	76.7	69.9	57.2	1.4
Suroccidente	63.1	88.6	89.1	79.8	62.1	89.9	81.8	63.3	67.9	49.9	4.7
Noroccidente	70.9	90.7	91.7	87.3	80.9	92.7	88.0	81.8	72.9	63.5	6.1
Petén	57.1	88.2	94.6	89.6	68.5	93.3	91.4	71.4	73.1	51.3	1.6

Fuente: Encuestas Nacionales de Salud Materno Infantil 1998/99 y 2002.
Nota: Entre los niños de 12 a 23 meses, porcentaje con carné de salud visto por la entrevistadora y porcentaje que recibió cada vacuna en cualquier momento, según el carné de salud o el informe de la madre.
Vacunas: BCG, contra la tuberculosis, DPT o vacuna triple que incluye difteria, petusis y tos ferina.

Cuadro Sa 05
Indicadores de desnutrición en la niñez según área, región y etnicidad
1998/99 y 2002
Porcentajes

Características	Desnutrición crónica o talla para la edad				Desnutrición aguda o peso para la talla				Desnutrición global o peso para la edad			
	Severa[1]		Total[2]		Severa[1]		Total[2]		Severa[1]		Total[2]	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Total	**21.2**	**20.2**	**46.4**	**48.7**	**0.9**	**0.1**	**2.5**	**1.6**	**4.7**	**3.0**	**24.2**	**21.9**
Área												
Urbana	10.3	13.8	32.4	35.9	0.7	0.4	2.0	1.2	1.8	1.1	15.6	15.8
Rural	27.4	23.3	54.4	54.9	1.1	0.3	2.8	1.8	6.4	4.0	29.1	24.9
Etnicidad												
Indígena	35.3	34.0	67.3	68.8	0.7	0.2	2.2	1.7	7.5	4.4	33.6	29.0
No-indígena	12.9	11.1	34.1	35.4	1.1	0.4	2.7	1.6	3.1	2.1	18.6	17.2
Región												
Metropolitana	10.6	13.7	28.6	35.7	1.4	0.6	2.3	1.1	3.2	1.0	18.9	14.8
Norte	21.9	23.7	56.7	60.5	0.0	0.0	0.3	1.2	3.9	3.5	19.4	22.8
Nororiente	24.0	12.4	49.1	39.2	2.9	1.0	5.8	3.6	7.3	4.7	29.1	17.0
Suroriente	17.2	15.9	45.6	46.1	0.9	0.0	1.9	1.3	1.9	2.2	21.4	25.5
Central	20.1	16.8	45.5	41.7	0.4	0.7	2.5	1.8	4.3	2.4	21.7	21.3
Suroccidente	28.1	26.8	54.8	57.8	0.5	0.2	2.7	1.7	6.6	4.1	29.4	27.4
Noroccidente	39.3	35.2	69.2	67.2	0.4	0.1	2.5	1.2	7.0	4.9	33.4	29.5
Petén	15.1	14.0	46.2	46.1	0.2	0.0	1.7	2.1	2.8	2.4	19.8	18.0

Fuente: Encuestas Nacionales de Salud Materno Infantil, 1998/99 y 2002.

Nota: Las estimaciones se refieren a los niños de 3 a 59 meses de edad. Cada índice se expresa en términos del número de desviaciones estándar (DE) de la media del patrón internacional utilizado por NCHS/CDC/WHO.

[1] Niños (as) que están 3 desviaciones típicas o más por debajo de la media.

[2] Niños (as) que están 2 desviaciones típicas o más por debajo de la media.

Cuadro Sa 06

Tasa de mortalidad materna y muertes maternas según departamento de residencia, etnnicidad y lugar donde terminó el embarazo

2000

Por 100,000 nacidos vivos

Características	Nacidos vivos	Muertes maternas	Tasa
Total	**425,410**	**651**	**153**
Departamento			
Guatemala	66,313	81	122
El Progreso	4,617	6	130
Sacatepéquez	8,083	5	62
Chimaltenango	17,328	22	127
Escuintla	18,340	27	147
Santa Rosa	11,125	10	90
Sololá	12,853	34	265
Totonicapán	15,261	30	197
Quetzaltenango	23,502	17	72
Suchitepéquez	17,084	17	100
Retalhuleu	9,069	7	77
San Marcos	34,875	47	135
Huehuetenango	37,831	93	246
Quiché	32,175	55	171
Baja Verapaz	9,243	10	108
Alta Verapaz	34,191	91	266
Petén	16,041	26	162
Izabal	12,538	26	207
Zacapa	7,907	6	76
Chiquimula	12,191	18	148
Jalapa	10,610	13	123
Jutiapa	14,233	10	70
Etnicidad			
Indígena	202,167	426	211
No-indígena	223,243	156	70
Lugar donde terminó el embarazo			
Hogar	312,664	374	120
Hospital	112,085	200	178
Tránsito	661	11	1664

Fuente: Línea basal de mortalidad materna para el año 2000. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Cuadro Sa 07
Muertes maternas según causa por edad y lugar de fallecimiento
2000
Número de casos

Características	Hemorragia	Infección	Hipertensión	Aborto	Embolismo	Anestesia	Indirecta	Desconocida
Total	**347**	**94**	**79**	**62**	**6**	**1**	**56**	**6**
Grupos de edad								
Menor de 20	39	20	14	8	0	0	10	0
de 20 a 34	190	52	50	36	5	0	32	4
De 35 y más	118	22	15	18	1	1	14	2
Lugar de fallecimiento								
Hospital público	71	48	49	34	3	1	36	2
Hospital privado	14	2	4	5	0	0	1	0
Hogar	241	43	20	23	3	0	18	3
Tránsito	18	1	1	0	0	0	1	1
Otros	2	0	4	0	0	0	0	0

Fuente: Línea basal de mortalidad materna para el año 2000.

Cuadro Sa 08
Uso de métodos anticonceptivos según área, etnicidad y región
1987, 1995, 1998/99 y 2002
Porcentajes

Características	1987	1995	1998	2002
Total	**23.2**	**31.4**	**38.2**	**43.3**
Área				
Urbana	43.0	48.9	52.3	56.7
Rural	13.8	19.8	27.7	34.7
Etnicidad				
Indígena	n/d	9.6	12.9	23.8
No-indígena	n/d	43.3	49.9	52.8
Región				
Metropolitana	45.0	50.1	57.2	60.0
Norte	10.6	13.7	20.8	32.3
Nororiente	28.3	25.7	31.5	41.7
Suroriente	23.3	29.1	32.9	32.9
Central	21.9	32.8	39.1	48.0
Suroccidente	14.8	23.1	30.4	35.7
Noroccidente	6.5	11.8	13.9	27.3
Petén	n/d	n/d	23.5	33.9

Fuente: Encuestas Nacionales de Salud Materno Infantil, 1987, 1995, 1998/99 y 2002.

Nota: Mujeres de 15 a 49 años actualmente unidas.

Cuadro Sa 09
Tipo de asistencia durante el parto y lugar de nacimiento según área, etnicidad y región
2002
Porcentajes

Características	Tipo de asistencia					Lugar de nacimiento			
	Médico	Enfermera	Comadrona	Otro	Sin asistencia	MSPAS	IGSS	Hospital o clínica privada	Hogar
Total	**37.0**	**4.4**	**47.5**	**10.2**	**0.8**	**28.8**	**7.0**	**6.3**	**57.9**
Área									
Urbana	59.8	5.8	31.7	2.5	0.2	41.6	12.1	12.3	34.0
Rural	25.7	3.8	55.4	14.0	1.1	22.4	4.5	3.4	69.8
Etnicidad									
Indígena	15.4	3.7	63.7	16.4	0.8	15.6	1.5	2.9	80.4
No-indígena	52.1	4.9	36.2	5.9	0.8	38.1	10.8	9.0	42.1
Región									
Metropolitana	69.3	1.4	26.4	2.4	0.4	38.4	19.8	13.7	28.1
Norte	16.7	8.0	37.7	36.1	1.5	21.0	1.2	3.2	74.6
Nororiente	30.4	10.3	30.3	25.2	3.7	32.6	2.4	7.5	57.4
Suroriente	25.4	6.8	62.2	5.0	0.6	28.9	1.7	2.7	66.7
Central	44.4	2.6	52.2	0.8	0.0	30.1	11.7	5.5	52.7
Suroccidente	26.5	4.7	63.1	5.2	0.5	25.4	1.7	3.6	69.3
Noroccidente	16.8	2.5	72.3	8.2	0.3	17.0	0.3	2.8	79.9
Petén	26.4	4.0	42.4	26.9	0.3	29.1	0.6	1.0	69.3

Fuente: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2002.

Cuadro Ge 01
Mujeres que deben pedir permiso al cónyuge según actividad por área, etnicidad, región y nivel de educación
2002
Porcentajes

Características	Salir de casa	Gastos domésticos	Visitas a familiares	Trabajar fuera de casa	Actividades comunitarias	Uso de método de planificación familiar	Visitar al médico	Administrar el dinero de la casa	Seguir estudiando o aprender oficio
Total	**70.8**	**55.3**	**60.0**	**49.6**	**56.1**	**51.9**	**62.2**	**47.3**	**44.4**
Área									
Urbana	59.6	45.1	48.7	45.3	46.4	46.1	50.9	36.5	39.2
Rural	78.1	61.9	67.3	52.4	62.3	55.6	69.4	54.3	47.8
Etnicidad									
Indígena	79.0	69.0	70.4	50.1	64.1	51.3	73.1	59.2	46.1
No-indígena	66.8	48.5	54.8	49.3	52.0	52.2	56.7	41.4	43.6
Región									
Metropolitana	56.9	47.4	49.6	47.9	47.1	45.4	48.4	37.1	40.9
Norte	77.8	59.3	63.9	38.8	60.8	50.3	66.9	44.7	31.0
Nororiente	72.1	45.0	59.8	40.1	48.6	49.7	58.9	39.9	38.9
Suroriente	89.9	60.8	76.6	67.1	69.6	69.7	79.4	58.0	59.4
Central	71.7	51.0	53.0	45.8	53.6	51.8	63.3	45.0	40.7
Suroccidente	76.2	63.7	65.4	50.0	60.5	50.4	68.6	56.3	45.3
Noroccidente	80.3	71.7	74.7	65.8	72.6	62.9	75.6	67.8	64.9
Petén	69.0	46.7	51.3	33.1	45.2	52.9	60.8	31.4	29.9
Nivel de educación									
Ninguno	81.1	68.3	72.0	54.1	66.8	55.0	74.5	59.2	49.4
Primaria	76.5	58.7	65.1	52.5	59.2	57.0	67.6	50.0	47.5
Secundaria	46.5	30.2	33.0	38.7	32.8	38.6	33.9	24.3	31.8
Superior	24.6	17.1	17.1	23.9	27.0	22.9	20.4	18.3	21.8

Fuente: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, 2002.

Cuadro Ge 02
Hombres que requieren permiso de sus cónyuges según actividad por área, etnicidad, región y nivel de educación
2002
Porcentajes

Características	Salir de casa	Gastos domésticos	Visitas a familiares	Trabajar fuera de casa	Actividades comunitarias	Uso de método de planificación familiar	Visitar al médico	Administrar el dinero de la casa	Seguir estudiando o aprender oficio
Total	**72.5**	**60.5**	**64.3**	**52.3**	**60.1**	**53.4**	**65.4**	**53.9**	**47.4**
Área									
Urbana	66.2	53.2	56.6	44.9	51.8	50.4	61.5	47.6	41.5
Rural	76.5	65.0	69.1	57.0	65.3	55.2	67.9	57.9	51.2
Etnicidad									
Indígena	83.0	78.1	79.9	61.9	76.3	53.6	80.4	69.1	57.5
No-indígena	67.3	51.7	56.5	47.6	52.0	53.2	58.0	46.4	42.4
Región									
Metropolitana	50.0	42.7	45.8	37.0	43.9	49.5	48.0	37.3	36.3
Norte	85.0	77.2	80.4	62.3	78.7	56.7	81.8	73.6	54.7
Nororiente	73.6	61.5	68.2	60.6	59.9	51.5	63.5	50.8	54.2
Suroriente	92.5	53.3	61.2	61.4	73.8	41.8	75.2	65.3	50.6
Central	79.1	60.3	69.0	52.6	51.9	54.3	69.8	53.5	38.7
Suroccidente	86.2	77.7	78.0	65.3	75.1	63.2	75.5	68.5	64.2
Noroccidente	79.9	73.4	70.1	60.1	67.1	56.4	72.4	58.7	54.8
Petén	88.7	67.3	82.1	38.4	64.1	44.5	82.9	53.2	28.8
Nivel de educación									
Ninguno	83.7	74.5	75.7	62.2	71.0	52.5	77.2	68.7	55.2
Primaria	81.2	65.5	72.1	58.4	65.5	56.6	73.0	57.8	51.8
Secundaria	51.7	41.0	44.1	34.9	43.7	50.6	45.6	35.6	34.8
Superior	38.0	42.4	34.2	33.5	36.7	37.7	34.7	38.4	31.1

Fuente: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, 2002.

Cuadro Ge 03
Mujeres que fueron objeto de algún hecho de violencia por parte de su cónyuge o novio, según acto de violencia por área, etnicidad, región y nivel de educación
2002
Porcentajes

Características	Acto de violencia						Amenazas			
	Golpes	Objeto lanzado	Violación sexual	Expresión humillante	Insultos o apodos ofensivos	Acusación de infidelidad	Abandono	Golpiza	Muerte	Con arma
Total	**2.5**	**5.1**	**3.5**	**18.1**	**17.6**	**10.9**	**8.2**	**6.7**	**2.1**	**1.0**
Área										
Urbana	2.3	4.2	3.4	15.6	15.8	9.9	7.7	6.3	2.2	1.0
Rural	2.6	5.8	3.6	19.8	18.9	11.6	8.5	7.0	2.1	1.0
Etnicidad										
Indígena	3.7	7.4	3.9	25.1	23.7	11.7	8.8	8.5	2.4	1.3
No-indígena	2.0	4.1	3.3	15.0	14.9	10.5	7.9	5.9	2.0	0.9
Región										
Metropolitana	1.1	2.6	2.1	13.7	15.2	7.6	6.1	3.8	1.1	0.5
Norte	5.5	11.9	4.8	27.5	29.3	11.8	13.5	13.3	2.9	1.6
Nororiente	2.9	6.0	3.5	23.2	18.8	14.7	9.5	8.1	2.8	1.4
Suroriente	1.6	5.0	5.4	11.5	11.5	12.4	9.0	7.2	2.0	0.4
Central	3.4	5.1	5.3	14.8	12.2	11.5	7.4	7.1	2.9	1.8
Suroccidente	3.7	7.1	4.4	22.8	22.2	14.1	9.6	8.1	3.0	1.5
Noroccidente	2.1	4.3	2.1	21.6	19.4	9.6	6.8	6.6	1.9	0.5
Petén	3.4	5.7	3.5	16.5	14.3	10.6	11.3	9.3	3.2	1.5
Nivel de educación										
Ninguno	4.1	8.5	5.4	25.2	23.9	14.4	12.0	9.5	3.0	1.7
Primaria	2.3	5.0	3.5	18.7	18.2	11.6	8.6	7.0	2.2	0.8
Secundaria	1.3	2.3	1.8	11.4	11.4	6.9	4.4	4.0	1.3	0.7
Superior	0.9	1.0	2.0	4.2	5.8	2.3	1.1	1.1	0.9	0.5

Fuente: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, 2002.
Nota: Pregunta para los últimos 12 meses.

Anexo Metodológico

1. Cálculo del Índice de Desarrollo Humano

El IDH es una medida combinada, aunque sinóptica, de la situación de una población en desarrollo humano. El IDH es un promedio simple de tres "sub-índices" correspondientes a tres dimensiones del desarrollo humano:

a) Índice de esperanza de vida al nacer,

b) Índice de educación, medida a través de la tasa de alfabetismo (de personas de 15 años y más) y de la matriculación bruta combinada de niveles primario a terciario, y

c) Índice del PIB, que se mide por medio del producto interno bruto per cápita, cuantificado en dólares estadounidenses ajustados según paridades de poder adquisitivo (US$ PPA)[1].

En general, para calcular cada índice, se utiliza una comparación con datos de referencia[2], de la siguiente forma:

$$\text{Índice} = \frac{V - V_{mín}}{V_{máx} - V_{mín}}$$

Donde V es el valor observado, $V_{mín}$ es el valor mínimo de referencia y $V_{máx}$ es el valor máximo de referencia.

Los valores de referencia utilizados aparecen en el cuadro 1.

1.1. Ilustración del cálculo del IDH para la región Norte (2000)

a. Índice de esperanza de vida[3]

$$IEv = \frac{65.9 - 25.0}{85.0 - 25.0} = 0.681$$

b. Índice de educación

Para calcular el índice de educación, se calcula una media ponderada del índice de alfabetismo (peso=2/3) y el índice de matriculación primaria, secundaria y terciaria (peso=1/3). Para poder calcular el IDH de 1989, fue necesario sustituir la matriculación bruta por la escolaridad de jóvenes de entre 15 y 24 años, utilizándose como valor de referencia 12 años (es decir, secundaria completa). De tal manera que el cálculo es como sigue:

$$Ialf = \frac{46.1 - 0.0}{100.0 - 0.0} = 0.461$$

$$Iesc = 3.3/12 = 0.275$$

$$IE = \tfrac{2}{3}(0.461) + \tfrac{1}{3}(0.275) = 0.399$$

c. Índice del PIB

El índice del PIB requiere un tratamiento especial. Debido a que la alta concentración de los ingresos produce una distribución con valores extremos muy pronunciados, se aplica un ajuste logarítmico a los valores para lograr una mejor comparabilidad. En consecuencia, el cálculo es como sigue:

$$IPIB = \frac{\log 2{,}060 - \log 100}{\log 40{,}000 - \log 100} = 0.505$$

Finalmente, el IDH se obtiene de la media aritmética de los tres índices calculados:

$$IDH = \frac{0.681 + 0.399 + 0.505}{3} = 0.529$$

2. Cálculo del Índice de Desarrollo Relativo al Género

El índice de desarrollo relativo al género (IDG) es obtenido a partir de las mismas variables que el IDH. La diferencia es que se introduce un ajuste relativo a la disparidad en el desarrollo humano entre hombres y mujeres. Para lo mismo se calcula la media armónica de los valores de hombres y mujeres, obteniéndose un índice *igualmente distribuido* para cada componente, de la siguiente forma:

$$IID = \frac{1}{\frac{PM}{VM} + \frac{PH}{VH}}$$

donde:

IID = Índice igualmente distribuido

PM = Participación de las mujeres en la población

PH = Participación de los hombres en la población

VM = Valor del componente para las mujeres

VH = Valor del componente para los hombres.

Los valores de los "sub-índices" para hombres y mujeres se obtienen de forma similar a los índices del IDH. Los valores de referencia se incluyen en el cuadro 1.

2.1. Ilustración del cálculo del IDG para la región Norte (2000)

a. Índice de esperanza de vida[4]

Hombres:

$$IEVh = (63.0 - 22.5)/(82.5 - 22.5) = 0.675$$

Mujeres:

$$IEVm = (68.7 - 27.5)/(87.5 - 27.5) = 0.687$$

Índice igualmente distribuido:

$$IID_{EV} = \frac{1}{\frac{0.494}{0.687} + \frac{0.506}{0.675}} = 0.681$$

b. Índice de educación

Hombres:

$$Ialf_h = (56.8 - 0.0)/(100.0 - 0.0) = 0.568$$

$$Iesc_h = 3.8/12 = 0.317$$

$$IE_h = \tfrac{2}{3}(0.568) + \tfrac{1}{3}(0.319) = 0.484$$

Mujeres:

$$Ialf_m = (35.7 - 0.0)/(100.0 - 0.0) = 0.357$$

$$Iesc_m = 2.8/12 = 0.233$$

$$IE_m = \tfrac{2}{3}(0.357) + \tfrac{1}{3}(0.236) = 0.317.$$

Índice igualmente distribuido:

$$IID_E = \frac{1}{\frac{0.494}{0.317} + \frac{0.506}{0.484}} = 0.384$$

c. Índice del PIB

Para el cálculo este índice, es necesario hacer una estimación del PIB per cápita de hombres y mujeres. En esta estimación

se toma en cuenta la participación en la PEA, participación en la población total e ingresos por trabajo no agrícola.[5] En el caso de la región Norte, para el año 2000, el PIB per cápita para hombres y mujeres que se obtuvo es el siguiente (US$PPA): Hombres: 3,607 y Mujeres: 474. Con esta información, procedemos al cálculo del índice del PIB.

Hombres:

$$IPIB_h = \frac{\log 3{,}607 - \log 100}{\log 40{,}000 - \log 100} = 0.598$$

Mujeres:

$$IPIB_m = \frac{\log 474 - \log 100}{\log 40{,}000 - \log 100} = 0.260$$

Índice igualmente distribuido:

$$IID_{PIB} = \frac{1}{\frac{0.494}{0.260} + \frac{0.506}{0.598}} = 0.364$$

Para obtener, finalmente, el índice de desarrollo relativo al género:

$$IDG = \frac{0.681 + 0.384 + 0.364}{3} = 0.476$$

3. Cálculo del Índice de Potenciación de Género

El índice de potenciación de género mide la participación relativa de hombres y mujeres en la actividad política y económica de una población. Las variables utilizadas son, en la esfera económica, la participación en puestos administrativos y ejecutivos, la participación en puestos profesionales y técnicos, y el PIB per cápita de hombres y mujeres (como se calculó en el IDG, excepto que no se aplica un ajuste logarítmico). En el ámbito político se considera la participación parlamentaria según sexo. En este caso también se calculan *índices igualmente distribuidos* para cada componente. No obstante, como éstos se obtienen a partir de porcentajes y no de índices (excepto el ingreso), como en el caso del IDG, es necesario realizar una "indización". Para lo cual, se divide el valor resultante de la fórmula entre 50, que es el valor ideal de participación porcentual.

3.1. Ilustración del cálculo del IPG para la región Norte (2000)

a. Índice de representación parlamentaria

$$IID_E = \frac{1}{\frac{0.494}{28.6} + \frac{0.506}{71.4}} = 41.1$$

Indización:

$$IRP = \frac{41.0}{50} = 0.821$$

a. Índice combinado de puestos administrativos y ejecutivos y puestos profesionales y técnicos

Puestos administrativos y ejecutivos:

$$IID_E = \frac{1}{\frac{0.494}{44.0} + \frac{0.506}{56.0}} = 49.4$$

Indización:

$$IRP = \frac{49.4}{50} = 0.987$$

Puestos profesionales y técnicos:

$$IID_E = \frac{1}{\frac{0.494}{28.1} + \frac{0.506}{71.9}} = 40.6$$

Indización:

$$IRP = \frac{49.4}{50} = 0.812$$

Índice combinado:

$$IPEP = \frac{0.987 + 0.812}{2} = 0.899$$

a. Índice del PIB:

Hombres:

$$IPIB_h = (3{,}607 - 100)/(40{,}000 - 100) = 0.088$$

Mujeres:

$$IPIB_m = (474 - 100)/(40{,}000 - 100) = 0.009$$

Índice igualmente distribuido:

$$IID_{PIB} = \frac{1}{\frac{0.494}{0.009} + \frac{0.506}{0.088}} = 0.017$$

Calculamos el índice de potenciación de género:

$$IPG = \frac{0.821 + 0.899 + 0.016}{3} = 0.579$$

Cuadro 1
Valores de referencia para el cálculo de los índices

Componente	Valor máximo	Valor mínimo
Esperanza de vida al nacer (años)	85.0	25.0
Hombres	82.5	22.5
Mujeres	87.5	27.5
Tasa de alfabetización de adultos	100.0	0.0
Tasa bruta de matriculación combinada (%)	100.0	0.0
PIB per cápita (US$ PPA)	40,000	100

Fuente: PNUD (2002).

4. Estimación del PIB per cápita según sexo

Para calcular el índice del PIB en el IDG y en el IPG, es necesario realizar una estimación de la participación de las mujeres y los hombres en el PIB. Se toma en cuenta la participación en la PEA, los ingresos promedios no agrícolas y la participación en la población total. El cálculo para la región Norte se ilustra a continuación.

a. Razón de ingresos no-agrícolas (debidos al trabajo) entre mujeres y hombres[6]:

$$R_Y = \frac{Y_m}{Y_h} = \frac{304}{1{,}099} = 0.276$$

b. Proporción de los ingresos totales percibidos por las mujeres. Participación en la PEA de mujeres (pea_m) y de hombres (pea_h):

$$M_Y = \frac{R_Y * pea_m}{(R_Y * pea_m) + pea_h} = \frac{0.276 * 0.317}{(0.276 * 0.317) + 0.683} = 0.114$$

c. Partiendo del supuesto que la estructura del PIB es igual a la de los ingresos debidos al trabajo se calcula la participación de las mujeres en el PIB total[7] :

PIB total mujeres:

$$PIB_{Tm} = M_Y * PIB_T = 0.114 * 1.895 \times 10^9 = 2.153 \times 10^8$$

PIB total hombres:

$$PIB_{Th} = PIB_T - PIB_{Tm} = 1.895 \times 10^9 - 2.153 \times 10^8 = 1.68 \times 10^9$$

d. Se obtiene el PIB per cápita de hombres y mujeres dividiendo el PIB total entre las poblaciones respectivas.[8]

PIB per cápita mujeres:

$$PIBc_m = 2.153 \times 10^8 / 454{,}203 = 474$$

PIB per cápita hombres:

$$PIBc_h = 1.68 \times 10^9 / 465{,}631 = 3{,}607$$

Notas

[1] El ajuste a paridades de poder adquisitivo se calcula tomando en cuenta el poder de compra de las diferentes monedas a través del tiempo, en relación a dólares estadounidenses reales. Dicho cálculo es efectuado por el Banco Mundial.

[2] Calculados por el PNUD según datos extremos de los países evaluados.

[3] Se utilizó la esperanza de vida global de 2000 (65.9 años), para poder hacer comparaciones con 1989 con la desagregación utilizada.

[4] Véase la nota 3. Además, se utiliza la participación en la población de hombres y mujeres (50.6%:49.4%) de la región Norte, según datos de Encovi 2000.

[5] Véase sección 4 de este anexo.

[6] Datos de Encovi 2000.

[7] Se estimó, a partir de datos del Banco de Guatemala y de la Encovi (ingresos totales), que el PIB total de la región Norte fue de US$PPA 1,895 millones.

[8] Datos de Encovi 2000

Anexo de Glosario de Términos Estadísticos Seleccionados

Coeficiente de Gini: Indicador de la desigualdad en la distribución de una variable continua, como puede ser la renta o el consumo. Es la media de las diferencias entre todos los valores estandarizados de la distribución. Se puede demostrar que es igual a la mitad de la superficie entre la recta de la igualdad absoluta (y = x) y la curva de Lorenz de la distribución analizada.

Desnutrición aguda o peso para la talla(emaciación): El peso para la talla es un indicador de desnutrición reciente, conocido también como desnutrición aguda o emaciación, que mide el efecto del deterioro e la alimentación y la presencia de enfermedades en el pasado inmediato. Se diría que obedece a situaciones de coyuntura.

Desnutrición crónica o talla para la edad: Los niveles de desnutrición crónica, es decir, retardo en el crecimiento en talla para la edad o retardo en el crecimiento, se determinan al comparar la talla del niño con la esperada para su edad y sexo. Los niveles de desnutrición crónica en niños(as) próximos a cumplir los cinco años, son un indicador de los efectos acumulativos del retraso en el crecimiento.

Desnutrición global o peso para la edad(o desnutrición general): El peso para la edad es considerado como un indicador general de desnutrición, pues no diferencia la desnutrición crónica que se debería a factores estructurales de la sociedad, de la aguda, que corresponde a pérdida de peso reciente.

Esperanza de vida al nacer: Número de años que viviría, en promedio, un recién nacido si las condiciones que determinan la mortalidad existentes en el momento de su nacimiento siguieran siendo las mismas a lo largo de toda su vida.

Índice de desarrollo humano (IDH): Índice compuesto que mide el promedio del avance en desarrollo humano y que está basado en tres dimensiones básicas: una vida larga y saludable, conocimientos y un nivel de vida digno.

Índice de desarrollo relativo al género (IDG): Índice compuesto que mide el avance diferenciado entre hombres y mujeres en tres dimensiones básicas contenidas en el índice de desarrollo humano, una vida larga y saludable, conocimientos y un nivel de vida decoroso.

Índice de electrificación: Es el porcentaje de hogares conectados a una red eléctrica como proporción del total de hogares.

Índice de potenciación de género (IPG): El índice de potenciación de género es un índice combinado que mide el avance relativo de hombres y mujeres en el ámbito político y económico. Se preparan variables relacionadas con la participación en puestos administrativos, profesionales y de elección, además de la participación en los ingresos.

Población desempleada abierta activa tradicional (PDAA): Personas de 10 años y más que sin estar ocupados en la semana de referencia, buscaron *activamente* un trabajo y tenían disponibilidad inmediata.

Población desempleada abierta total (PDAT): Personas de 10 años y más que sin estar ocupados la semana de referencia, buscaron trabajar y tenían disponibilidad inmediata para hacerlo. Se incluyen en esta categoría a las personas que no buscaron activamente trabajo por razones de mercado, mal tiempo o esperan repuesta a solicitudes de trabajo.

Población desempleada oculta (PDO): Personas que no tenían trabajo en la semana de referencia, no buscaban pero estarían dispuestos a trabajar bajo determinadas circunstancias.

Población económicamente activa (PEA): Todas las personas de 10 años y más que en la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, y las personas que estaban disponibles para trabajar y hacen gestiones para encontrar un trabajo. Se incluyen también las personas que durante la semana de referencia no buscaron trabajo activamente por razones de mercado pero estaban dispuestas a iniciar un trabajo de forma inmediata.

Población en edad de trabajar (PET): Todas las personas de 10 años y más.

Población ocupada (PO): Todas las personas de 10 años y más que dijeron haber trabajado por lo menos 1 hora, durante la semana de referencia.

Población subempleada visible (PSV): Conjunto de personas que trabajan involuntariamente menos de la jornada normal (40 horas por semana en el sector público y 48 horas por semana en el resto de sectores) y que desearían trabajar más horas.

Pobreza extrema: Es el nivel de pobreza en el que se encuentra las personas que no alcanzan a cubrir el costo de consumo mínimo de alimentos.

Pobreza no extrema: Es el nivel en el que se clasifican a las personas que alcanzan cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos pero no el costo mínimo adicional calculado para otros servicios básicos.

Pobreza total: Es el resultado de la suma de los pobres extremos y los pobres no extremos.

Sector informal: Según las Cuentas Nacionales y la OIT, se define como sector informal a todas las personas que en el período de referencia trabajaban en empresas con cinco o menos empleados.

Tasa bruta de escolaridad primaria: Porcentaje de alumnos en primaria en relación a la población de 7 a 12 años de edad.

Tasa bruta de escolaridad secundaria: Porcentaje de alumnos en secundaria en relación a la población de 13 a 18 años de edad.

Tasa de alfabetismo: Población de 15 años y más que saben leer y escribir como proporción de la población de 15 años y más.

Tasa de desempleo abierto activo: La población desempleada abierta activa como proporción de la Población Económicamente Activa.

Tasa de desempleo abierto pasivo: La población desempleada abierta pasiva como proporción de la Población Económicamente Activa.

Tasa de desempleo abierto total: La población desempleada abierta total como proporción de la Población Económicamente Activa.

Tasa de desempleo oculto: La población desempleada oculta como proporción de la Población Económicamente Activa más la Población desocupada Oculta.

Tasa de deserción intra-anual: Proporción de alumnos de un determinado grado, que abandona el sistema educativo sin haber culminado el grado.

Tasa de homicidio: Es el número de muertes por homicidio como proporción del total de la población por 100,000 habitantes.

Tasa de mortalidad en la niñez: Número de defunciones de niños menores de cinco años en un determinado año por 1,000 nacidos vivos en dicho año.

Tasa de mortalidad infantil: Número de defunciones de niños menores de un año en un determinado año por 1,000 nacidos vivos en dicho año.

Tasa de mortalidad materna: Número de defunciones de mujeres debido a complicaciones durante el embarazo y el parto en un año determinado por 100,000 nacimientos en dicho año.

Tasa de mortalidad neonatal: Número de defunciones de niños menores de 28 días en un año determinado por 1,000 nacidos vivos en ese año.

Tasa de mortalidad post-infantil: Número de defunciones de niños de un año de edad a cinco años de edad por 1,000 nacidos vivos en un año determinado.

Tasa de mortalidad post-neonatal: Número de defunciones de niños de 28 días a un año de edad por 1,000 nacidos vivos en un año determinado.

Tasa de ocupación especifica: La Población Ocupada como proporción de la Población Económicamente Activa.

Tasa de participación: La Población Económicamente Activa (PEA) como proporción de la población en edad de trabajar (PET).

Tasa global de fecundidad (TGF): es el promedio de niños que nacerían vivos durante la vida de una mujer (o grupo de mujeres) si todos sus años de reproducción transcurrieran conforme a las tasas de fecundidad por edad de un año determinado.

Tasa neta de escolaridad primaria: Porcentaje de alumnos de 7 a 12 años de edad que están en la primaria, en relación a la población de 7 a 12 años de edad.

Tasa neta de escolaridad secundaria: Porcentaje de alumnos de 13 a 18 años de edad que están en la secundaria, en relación a la población de 13 a 18 años de edad.

Anexo de Siglas

ACDI
Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional

ADAP
Administradoras de Ahorro Previsional

AFPC
Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil

AGEXPRONT
Asociación Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales

ALCA
Área de Libre Comercio de las Américas

ANTRASPG
Asamblea Nacional de Trabajadores de Salud Pública de Guatemala

APNC
Academia de la Policía Nacional Civil

ASESA
Acuerdos sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria

ASIES
Asociación de Investigación y Estudios Sociales

AVANCSO
Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala

BANGUAT
Banco de Guatemala

BANRURAL
Banco de Desarrollo Rural

BCIE
Banco Centroamericano de Integración Económica

BID
Banco Interamericano de Desarrollo

CACIF
Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras.

CALDH
Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos

CC
Corte de Constitucionalidad

CCRE
Comisión Consultiva para la Reforma Educativa

CEH
Comisión para el Esclarecimiento Histórico

CELADE
Centro Latinoamericano de Demografía

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CGCN
Contraloría General de Cuentas de la Nación

CGTG
Central General de Trabajadores de Guatemala

CICIACS
Comisión para la Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad

CIDH
Comisión Interamericana de los Derechos Humanos

CIEN
Centro de Investigaciones Económicas Nacionales

CNOC
Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas

CNPRE
Comisión Nacional Permanente de Reforma Educativa

COEDUCAS
Comités Educativos

CONALFA
Comité Nacional de Alfabetización

CONCYT
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CONTIERRA
Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra

COPMAGUA
Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala

COPREDEH
Comisión Presidencial para los Derechos Humanos

COVIAL
Unidad Ejecutora de Conservación Vial

CPC
Capitalización Parcial Colectiva

CPI
Capitalización Plena Individual

CSJ
Corte Suprema de Justicia

CSPF Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal

CTC
Confederación de Trabajadores del Campo

DDHH
Derechos Humanos

DECAM
Departamento del Control de Armas y Municiones

DEOCSA
Distribuidora de Electricidad de Occidente S.A.

DEORSA
Distribuidora de Electricidad de Oriente S.A.

DICRI
Dirección de Investigación Criminal

DIGECAM Dirección General de Control de Armas y Municiones

DIGI
Dirección General de Investigación, USAC

EEGSA
Empresa Eléctrica de Guatemala S.A.

EM
Programa de Enfermedad y Maternidad / IGSS

EMA
Programas de Enfermedad y Maternidad y Accidentes / IGSS

ENCOVI
Encuesta Nacional de Condiciones de Vida

ENEI
Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos

ENIGFAM
Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares

ENS
Encuesta Nacional Sociodemográfica

ENSMI
Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil

EPSUM
Ejercicio Profesional Supervisado Multiprofesional

ERP
Estrategia de Reducción de la Pobreza

FDNG
Frente Democrático Nueva Guatemala

FENACOAC
Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Guatemala

FENASTEG
Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores del Estado de Guatemala

FES
Fundación Friedrich Ebert

FESEBS
Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios

FESTRAS
Federación Sindical de Trabajadores de la Alimentación, Agro Industria y Similares de Guatemala

FIPA
Fortalecimiento Institucional de Políticas Ambientales

FLACSO
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FNUAP
Fondo de Población de las Naciones Unidas

FONTIERRAS
Fondo de Tierras

FRG
Frente Republicano Guatemalteco

FUNDEMOS
Fundación para la Democracia y la Organización Social

GAM
Grupo de Apoyo Mutuo

GUAPA
Guatemala Poverty Assesment, Banco Mundial

ICTA
Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas

IDG
Índice de Desarrollo Relativo al Género

IDH
Índice de Desarrollo Humano

IEMA
Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias

IEPADES
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible

IGSS
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

INAB
Instituto Nacional de Bosques

INCAE
Instituto Centroamericano de Administración de Empresas

INDH
Informe Nacional de Desarrollo Humano

INE
Instituto Nacional de Estadística

INS
Instancia Nacional de Salud

INSIVUMEH
Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología

IPES
Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales

IPG
Índice de Potenciación de Género

ISR
Impuesto Sobre la Renta

IUSI
Impuesto Único sobre Inmuebles

IVA
Impuesto al Valor Agregado

IVS
Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia / IGSS

MAGA
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

MARN
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

MICIVI
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

MINEDUC
Ministerio de Educación

MINFIN
Ministerio de Finanzas Públicas

MINUGUA
Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala

MP
Ministerio Público

MSPAS
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

OEA
Organización de Estados Americanos

OECD
Organization for Economic Cooperation and Development

OIM
Organización Internacional para las Migraciones

OIT
Organización Internacional del Trabajo

OJ
Organismo Judicial

OMC Organización Mundial de Comercio

OMS
Organización Mundial de la Salud

ONAM
Oficina Nacional de la Mujer

ONG
Organización No Gubernamental

ONU
Organización de las Naciones Unidas

OPS
Organización Panamericana de la Salud

PAN
Partido de Avanzada Nacional

PDH
Procuraduría de los Derechos Humanos

PEA
Población Económicamente Activa

PEMEM
Proyecto de Extensión y Mejoramiento de la Educación Media

PET
Población en Edad de Trabajar

PIB
Producto Interno Bruto

PINFOR
Programa de Incentivos Forestales

PLAMAR
Plan de Acción para la Modernización de la Agricultura bajo Riego, MAGA

PMSS
Programa de Mejoramiento de los Servicios Básicos de Salud

PNC
Policía Nacional Civil

PNUD
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PREAL
Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe

PROAM
Programa de Acceso a Medicamentos

PRODESSA
Proyecto de Desarrollo Santiago

PRONADE
Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo

PRONERE
Programa Nacional de Rendimiento Escolar

PYMES
Pequeña y Mediana Empresa

REDIMIF
Red de Instituciones de Micro finanzas de Guatemala

RSE
Responsabilidad Social Empresarial

SAT
Superintendencia de Administración Tributaria

SEGEPLAN
Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

SEPREM
Secretaría Presidencial de la Mujer

SIAF
Sistema Integrado de Administración Financiera

SIAS
Sistema Integrado de Atención en Salud

SIB
Superintendencia de Bancos

SIC
Servicio de Investigación Criminal

SIGAP
Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas

SNIP
Sistema Nacional de Inversión Pública

SNU
Sistema de Naciones Unidas

SODEF
Fondo Local de Apoyo a la Reducción de la Pobreza y al Desarrollo Social

STIGSS
Sindicato de Trabajadores del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

TLC
Tratado de Libre Comercio

TSE
Tribunal Supremo Electoral

UASP
Unidad de Acción Sindical y Popular

UGT
Unión Guatemalteca de Trabajadores

UNDP
United Nations Development Program

UNICEF
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNSITRAGUA
Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala

URL
Universidad Rafael Landívar

USAC
Universidad de San Carlos de Guatemala

USAID
United States Agency for International Development

UVG
Universidad del Valle de Guatemala

VIH / SIDA Virus de Inmunodeficiencia Humana / Síndrome de Inmuno-deficiencia Adquirida

Bibliografía

AGEXPRONT (2003), *Exportaciones: Modelo de Desarrollo para Guatemala, Quinquenio 2003-2007. Una Propuesta de AGEXPRONT para la Eliminación de la Pobreza*. Guatemala: Asociación Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales.

Alburquerque, F. (1997), *"La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina",* en Revista de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, Vol. 63.

_____ (1999), *Desarrollo Económico Local en América Latina*. Madrid, España: Editorial Mujica.

Amsdem, A. (2001), *The Rise of "The Rest"*. Challenges to the West from Late-industrializing Economies. New York: Oxford University Press.

Ávalos, B. (2000), *El desarrollo profesional de los docentes. Proyectando desde el presente al futuro*. Santiago, Chile: UNESCO.

Balsells, E. (2002), *La doctrina de la seguridad social y su función en el desarrollo de la fuerza de trabajo.* Informe preparado para la Universidad de San Carlos de Guatemala referente al IGSS. Impreso, 51 páginas, Guatemala.

BID (1998), *Estrategia para la reducción de la pobreza rural.* Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente. Doc No. ENV – 122. Washington, D.C: Documento electrónico, www.iadb.org/sds/.

Cabrera C. (2002) *Política agraria y desarrollo rural en Guatemala: Visiones para una Agenda de Estado*. Ponencia presentada para el Taller Regional de Temas Agrarios en la región de Latino América y el Caribe, Pachuca México, abril de 2002. Impreso.

CACIF (2000), *Guatemala plan de desarrollo económico y social. Visión y propuesta del sector privado organizado 2000*. Guatemala, Documento electrónico, www.industriaguate.com/.

Canzanelli, G. (2001), *Local economic development, human development, and decent work,* Ginebra: OIT / Universitas.

Carrera C., J. (2001), *Situación Actual y Perspectivas de la Agricultura en Guatemala.* Instituto de Investigaciones en Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar. Serie de Documentos Técnicos. Guatemala: URL.

CEH (1999), *Guatemala, memoria del silencio*. T. IV: "Consecuencias y efectos de la violencia". Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Guatemala: UNOPS.

CIEN (1999), *Lineamientos de política económica y social (2000-2003): un pasado en un presente lleno de futuro*. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. Guatemala: CIEN.

_____ (2002a), *Estudio sobre la magnitud y el costo de la violencia en Guatemala*. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. Guatemala: CIEN.

_____ (2002b), *Informe de progreso educativo Guatemala 2002*. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe y Fundación Soros. Guatemala: CIEN.

_____ (2003), *Tierra: del Mito a la Realidad*. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. Guatemala: CIEN.

CEPAL (2000), *Logros y desafíos de la lucha contra la pobreza.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

CNOC (2002), *Propuesta de Desarrollo Rural.* Plataforma Política de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas. Guatemala, Documento electrónico: www.corpotelsa.com /ceg /doctos/.

CNPRE-COPMAGUA (2001), *Propuesta para el financiamiento de la educación en Guatemala con énfasis en la equidad étnica y de género*, Comisión Nacional Permanente de la Reforma Educativa de la Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala. Guatemala: Impreso.

Cobos, C. R. (2002), *Propuesta de Política de los Recursos Hídricos dentro del marco del MARN.* Programa de Fortalecimiento Institucional en Políticas Ambientales, AID. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Guatemala.

Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa (2000), *Mañana es muy Tarde*, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe Washington: PREAL.

Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (1999), *Plan Nacional de Educación a Largo Plazo, 2000-2020,* Versión Preliminar, Guatemala.

_____ (2003), *Plan Nacional de Educación a Largo Plazo, 2004-2023,* Guatemala.

Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal, (2001a), *Elementos básicos de una propuesta de reactivación económica.* Guatemala: Impreso.

_____ (2001b) *Financiamiento de la Educación en Guatemala, Investigación, Propuesta e Incidencia.* Informe final del proyecto. Guatemala: Impreso.

Comisión Paritaria de Reforma Educativa (1998), *Diseño de Reforma Educativa*, Guatemala: Impreso.

Durán, F. (2001), *La seguridad social en Guatemala: Un análisis de los programas de salud y pensiones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social*. Informe de consultoría. Fundación Friedrich Ebert, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala, impreso.

_____ (2002), *Diagnóstico de los sistemas de información y plan estratégico informático para el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social*, Programa de Na-

ciones Unidas para el Desarrollo e Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Guatemala, impreso, 100 p.

FES (1997a), *La Seguridad Social en Guatemala: Diagnóstico y propuesta de reforma.* Materiales de Estudio y Trabajo no. 18, Fundación Friedrich Ebert, Representación Guatemala.

FES (1997b), *Algunos elementos técnicos sobre las propuestas de reforma a la seguridad social en Guatemala.* Documento preparado por el Equipo Técnico en Reforma de Pensiones de la Fundación Friedrich Ebert. Guatemala, impreso.

FIPA (2003), *Potencial Forestal de Guatemala: Revisión General para el Diseño de un Proyecto en Las Verapaces-Izabal*. Programa de Fortalecimiento Institucional en Políticas Ambientales, Programa Ambiental de USAID-Guatemala, Guatemala: Impreso.

Foro Guatemala (2002), *Informe de actividades 2001-2002*. Guatemala: USAC.

Foro Mundial sobre la Educación (2000), "*Marco de Acción de Dakar", en Revista Iberoamericana de educación*. Número 22, enero-abril. Madrid, España.

Gobierno de Chile (2002), *Tratado de libre comercio con Estados Unidos: ¿De qué se trata?* Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Santiago de Chile: Impreso.

Gobierno de Guatemala (2000), *Matriz de política económica*. Guatemala: Ministerio de Economía. Guatemala: Impreso.

_____ (2001), *Estrategia de Reducción de la Pobreza: el camino de la paz.* Guatemala: Mercaprint.

_____ (2002), *Plan de Acción Económica 2002-2004*. Guatemala: Ministerio de Economía, Impreso.

_____ (2003), *Caminando a la paz con reconciliación y desarrollo.* Informe final de la Matriz de Seguimiento de los temas identificados en el Grupo Consultivo de febrero de 2002. (Documento electrónico, www.minfin.gob.gt/grupoconsultivo)

Gorostiaga, X. (2001), *El eslabón perdido entre educación y desarrollo: Desafíos y potencialidades para la Universidad en América Latina y el Caribe*. Documento electrónico: www.campus-oei.org/n3539.htm.

Gran Campaña Nacional por la Educación (2002), *Sistematización de la Experiencia 1999-2001.* Guatemala: Impreso.

Hausmann, R. y Rodrik, D. (2002), *Economic Development as Self-Discovery,* JFK School of Government, Harvard University.

IDEA (1999), *Democracia en Guatemala. La Misión de un Pueblo Entero*. Serie sobre Capacitación No. 6. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Colombia.

IGEDEP (2002), *Hacia una política de seguridad para la democracia.* Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz. Guatemala: Magna Terra Editores.

IGSS (2003a), *Acuerdo de Gerencia número 8/2003.* Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Guatemala, fotocopia.

_____ (2003b), *Acuerdos Número 1110, 1119 y 1121 de Junta Directiva.* Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Guatemala, fotocopias.

IICA (2001), *Plan de Desarrollo Académico a Mediano Plazo 2001-2006*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Agronomía. Guatemala.

INCAE (1997), "*¿Qué es Estrategia?*" en Revista INCAE Vol. X, No. 1. Alajuela, Costa Rica.

INGUAT (2000), *Estrategia Nacional de Turismo*. Comisionado Presidencial de Desarrollo Turístico-Guatemala. Guatemala, Instituto Nacional de Turismo: Impreso.

Instancia Nacional de Salud (2001), *Hacia un primer nivel de atención en salud incluyente: bases y lineamientos*. Medicus Mundi Navarra, Gobierno de Navarra y Fundación Friedrich Ebert, Guatemala.

Lambí, L. y T. Lindemann (2000), "*Reformas del Estado y Descentralización del Sector Público Rural y Agrícola: Lecciones de la Experiencia Latinoamericana*". Ponencia presentada en el taller "Políticas Públicas, Institucionalidad y Desarrollo Rural en América Latina y El Caribe", México, D. F. Impreso.

Marín, J. y Montiel, E. (1992), *Estrategia Diseño y Ejecución*. Serie Económica. San José, Costa Rica: Libro Libre.

Martínez, H. Y B. Estrada (1998), *Anteproyecto de ley de seguridad social*. Frente Democrático Nueva Guatemala. Guatemala: Impreso, 68 páginas.

Mendoza, C., y E. Torres-Rivas, Editores (2003), *Linchamientos: ¿Barbarie o "justicia popular"*. Colección Cultura de Paz, 1. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.

Mesa-Lago, C., M. A. Barrios y H. Fuentes (1997), *La seguridad social en Guatemala: Diagnostico y propuesta de reforma*. Materiales de Estudio y Trabajo, 18. Fundación Friedrich Ebert. Guatemala.

Mesa-Lago, C. (2000), *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*. Serie Financiamiento del Desarrollo, No. 93. Unidad de Financiamiento para el Desarrollo, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL.

MINEDUC (1993), *Legislación Educativa*. Ministerio de Educación. Guatemala: Cenaltex.

_____ (1999), *Educación para Todos, Informe de Evaluación 1990-1998*. Ministerio de Educación. Guatemala: Impreso.

_____ (2000), *Valoraciones del Diálogo Departamental y Nacional para la Reforma Educativa*. Equipo Técnico de los Diálogos de la Reforma Educativa Ministerio de Educación y Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, Guatemala: Impreso.

_____ (2001a) *Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa*. Ministerio de Educación y Comisión Consultiva para la Reforma Educativa. Guatemala.

_____ (2001b), *Diálogo y Consenso Municipal para la Reforma Educativa*, 3 tomos. Ministerio de Educación y Comisión Consultiva para la Reforma Educativa Guatemala.

MSPAS (1995), *Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud.* Guatemala, fotocopia.

_____ (1999), *Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud, segunda etapa.* Guatemala, fotocopia.

_____ (2001), *Organización y administración del programa de mejoramiento de la gestión hospitalaria.* Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y Banco Interamericano de Desarrollo. Guatemala, fotocopia.

_____ (2002), *Programa Nacional de Medicina Popular, Tradicional y Alternativa* Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Guatemala: M'ks Comunicación.

MINUGUA (1999), *Noveno Informe sobre Derechos Humanos*. Documento electrónico: www.minugua.guate.net/Informes.

_____ (2000a) *Situación de los compromisos relativos al desarrollo rural y recursos naturales*. Informe de Verificación. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, noviembre de 2000. Documento electrónico: www.minugua.guate.net/Informes.

_____ (2000b), *La situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz*. Informe de Verificación, mayo de 2000. Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala. Documento electrónico, www.minugua.guate.net/Informes.

_____ (2001a), *Los pueblos indígenas de Guatemala: La superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz.* Informe de Verificación, septiembre de 2001. Documento electrónico: www.minugua.guate.net/Informes.

_____ (2001b), *La Policía Nacional Civil: un nuevo modelo policial en construcción*. Informe de verificación.. Abril de 2001. Documento electrónico: www.minugua.guate.net/Informes.

_____ (2002a), *Armas y Municiones en Guatemala, estudio sobre su control y regulación jurídica.* Guatemala: Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala. Documento electrónico: www.minugua.guate.net/Publicaciones/.

_____ (2002b), *Décimo tercer informe sobre derechos humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala,* octubre de 2002. Documento electrónico, www.minugua.guate.net/Informes.

_____ (2002c), *El debate sobre la política de desarrollo rural en Guatemala: Avances entre octubre de 2000 y abril de 2002*. Guatemala. www.minugua.guate.net/Publicaciones/.

_____ (2002d), *Seguridad Privada en Guatemala, Estudio sobre su control y regulación jurídica*. Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala. Documento electrónico, www.minugua.guate.net/Informes.

_____ (2002e), *La Educación: Una Condición para la Paz.* Informe de Verificación, abril de 2002. Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala. Documento electrónico, www.minugua.guate.net/Informes.

_____ (2003), *Policía Nacional Civil. Tres aspectos estratégicos: formación, capacidad de investigación y presupuesto*.

Informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, julio de 2003. (Documento electrónico, www.minugua.guate.net/Informes)

Morales, L. (2001), *Sistematización del Proceso de "Dialogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa"*. Informe Final, UNESCO, Guatemala: Impreso.

OEA (2003), *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2002*. Organización de Estados Americanos, 7 de marzo de 2003.

OIM (2002), *Encuesta Nacional sobre Emigración 2002, resultados definitivos.* Cuadernos de Trabajo sobre Migración, 15. Organización Internacional para las Migraciones. Guatemala.

OPS / OMS (2001), *Perfil de servicios de salud en Guatemala*. Oficina Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud.

Osmani, S.R. (2002), *Exploring the employment nexus topics in employment and poverty: A report prepared for the Task Force on the Joint ILO-UNDP*. Programme on Employment and Poverty. OIT: Mimeo.

Pira, L. (2002a) "*El Estado, los empresarios y el crecimiento económico: un análisis histórico",* en Revista de Estudios Sociales. IV Época. Guatemala.

_____ (2002b) "*Bases teóricas de la Economía Institucional"*. En Revista de Estudios Sociales, No. 67, IV Época, Guatemala.

PNUD (2001), *Informe sobre el desarrollo humano 2001: Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México, D. F.: Ediciones Mundi-Prensa.

_____ (2002), *Informe sobre el desarrollo humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México, D. F.: Ediciones Mundi-Prensa.

PRODESSA (2002), *Las Políticas y la Situación Educativa en Guatemala de cara al Cumplimiento de los Compromisos de Dakar*. Proyecto de Desarrollo de Santiago. Guatemala: Impreso.

Q'onojel (2002a), *Caracterización de las políticas macroeconómica y financiera 1986-2001 y planteamiento de una agenda de largo plazo*. Guatemala: Impreso.

_____ (2002b), *La Educación en Guatemala: Propuesta de una Agenda de Largo Plazo*, Guatemala: Impreso.

_____ (2003), *Agenda Básica de Salud.* Guatemala: Impreso.

Rodrik, D. (2003), *Cuatro simples principios para la gobernabilidad democrática de la globalización.* Barcelona, España: I.I.G.

Rosada, H. (2003), *Concepto de seguridad y reconversión militar en Guatemala*. Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática. Guatemala.

Sánchez, Á. (2002), *La inconclusa y tutelada reforma del sector salud de Guatemala en el marco del cumplimiento de los Acuerdos de Paz.* Centro para el Desarrollo Estratégico en Salud (CES), Publicación Científica n. 2, Guatemala.

Sauma, P. (2002), *El mercado de trabajo en la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Guatemala: desafíos y lineamientos para la acción*. Documento de trabajo No. 161, OIT: Mimeo.

Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República (2002), *Propuesta de Política de Desarrollo Rural*. Guatemala: Impreso.

Segeplan (2002) *Propuesta de Política para el Desarrollo Rural –Diagnóstico y estrategias-*. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (2002), Guatemala: Impreso.

Sen, A. (2002), *Desarrollo y Libertad*, Madrid: Editorial Planeta.

SEPREM (2001), *Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006*, Secretaría Presidencial de la Mujer. Guatemala.

Slowing, K. y G. Arriola (2001), *Exclusiones económicas de género a finales del siglo XX*. Cuaderno de Desarrollo Humano 2001-7, Sistema de Naciones Unidas en Guatemala.

SNU (1999), *Informe de Desarrollo Humano 1999, Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano*. Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala.

_____ (2000), *Informe de Desarrollo Humano 2000, Guatemala: La Fuerza incluyente del Desarrollo*. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala.

_____ (2001), *Informe de Desarrollo Humano 2001, Guatemala: El Financiamiento del Desarrollo Humano*. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala.

_____ (2002a), *Desarrollo humano, mujeres y salud: quinto informe de desarrollo humano*. Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala.

_____ (2002b), *Metas del milenio: Informe del avance de Guatemala*. Segunda edición, 2003. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala.

Stanely L. y K. L. Sokoloff (2002), *Factor endowments, inequality and paths of development among New World economies*. National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.

Superintendencia de Bancos (2002), *Boletín anual de Estadísticas del Sistema Financiero 2002*. Superintendencia de Bancos, Guatemala.

Timmer, P. C. (1991), *Agriculture and the State: Growth, Employment, and Poverty in Developing Countries*. New York: Cornell University Press.

UNDP (1990), *Human Development Report 1990: Concept and Measure of Human Development*, United Nations Development Programme. New York: Oxford.

_____ (1999), *Human Development and Human Rights: Report of the Oslo Symposium 1999*. United Nations Development Programme. New York: Oxford.

_____ (2000), *Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development*. United Nations Development Programme. New York: Oxford.

_____ (2003), *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: A compact among nations to end*

human poverty. United Nations Development Programme. New York: Oxford.

URL / Minugua. (1997), *Acuerdos de Paz*. 2ª edición. Universidad Rafael Landívar, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. Guatemala: Magna Terra Editores.

UVG / MINEDUC (2001), *Informe de resultados del Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar, PRONERE*. Guatemala: Universidad del Valle de Guatemala y Ministerio de Educación.

Vaillant, D. (2002), *Formación de Formadores. Estado de la práctica*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CINDE.

Vázquez-Barquero, A. y Madoery, O. (2001), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Argentina: Ediciones Homo Sapiens.

Vázquez-Barquero, A. (2002), *Endogenous Development. Networking, innovation, institutions and cities*. Londres: Routledge.

World Bank (1997), *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

_____ (2001), *World Bank Rural Development Strategy: Reaching de Rural Poor*. Washington, D.C.

_____ (2003), *Guatemala Poverty Assesment*. The World Bank Group.

Wolff, L; P. González, y J. Navarro (2002), *Educación privada y política pública en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL / BID.

Yurjevic, A. (2000), *Marco Conceptual para Definir un Desarrollo de Base Humano y Ecológico*. Santiago de Chile: CET-CLADES.

ANEXO ESPECIAL

EVALUACIÓN DEL ESTADO DE CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO SOBRE ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y SITUACIÓN AGRARIA

INTRODUCCIÓN A LA EVALUACIÓN DEL ESTADO DE CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO SOBRE ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y SITUACIÓN AGRARIA

Desde el año 2001, MINUGUA se encuentra en fase de reducción en vista de su próximo cierre de operaciones; como es de conocimiento público, 2004 será el último año de permanencia de esta Misión en Guatemala. Durante los últimos dos años MINUGUA ha intensificado sus esfuerzos para llevar a cabo un programa de transición con el objetivo de fortalecer la capacidad de los actores nacionales y por ende asegurar la continuidad y la sostenibilidad del proceso de paz. Esta estrategia acuerda igualmente una gran importancia al papel de la comunidad internacional en su conjunto, y particularmente al rol de las Agencias, Fondos y Programas de las Naciones Unidas presentes en el país.

Por ello, en el marco de este proceso de transición, MINUGUA y el Sistema de Naciones Unidas (SNU) han considerado oportuno publicar, dentro del Informe de Desarrollo Humano, un anexo especial referente a los avances en la implementación del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, por la estrecha relación que presentan los temas de dicho Acuerdo con el ya tradicional Informe de Desarrollo Humano que el SNU publica cada año en Guatemala.

Este capítulo fue realizado de manera conjunta entre todas las Agencias, Fondos y Programas del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, y MINUGUA. Cabe señalar en fin que, como parte del legado de MINUGUA, en los años venideros el Sistema de Naciones Unidas en Guatemala seguirá desarrollando esta labor de monitoreo de los avances del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, complementando el Informe de Desarrollo Humano, de manera a enfatizar la importancia de la implementación del Acuerdo para el desarrollo social y económico de Guatemala y la consolidación de la paz.

TOM KOENIGS
Representante Especial del Secretario General y Jefe de Misión

JUAN PABLO CORLAZZOLI
Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas y Representante del PNUD

EVALUACIÓN DEL ESTADO DE CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO SOBRE ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y SITUACIÓN AGRARIA

RESUMEN EJECUTIVO

El 6 de mayo de 1996, el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) suscribieron el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA). Ese mismo año, el 29 de diciembre de 1996, se suscribió el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, que ponía en vigencia el acuerdo mencionado. Los Acuerdos de Paz enfatizaron que la exclusión económica y social de amplios sectores de la población había sido una de las principales causas del enfrentamiento armado interno. Por lo tanto, el objetivo principal de los Acuerdos, y en particular del ASESA, era tratar de atender estas causas estructurales que se encontraban al origen del enfrentamiento. Esto se pretendía lograr a través de una agenda que incluyera un proyecto de desarrollo integral para el país.

La Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA) y el Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, con el afán de contribuir a la consolidación del proceso de paz, presentan un análisis del avance en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria durante el período 1996-2002.

El presente documento sigue la estructura del Acuerdo, dividido en cuatro capítulos: Democratización y desarrollo participativo; Desarrollo social; Desarrollo rural; Modernización del Estado y política fiscal.

En el Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz se fijaron metas y compromisos a ser alcanzados. En términos generales, se puede observar que las metas inicialmente interpretadas como mínimas a cumplir, en la práctica fueron asumidas como metas máximas y muchas de ellas aún no se han alcanzado. El resultado es un cumplimiento irregular. Por ejemplo, a pesar de su recalendarización, no se logró elevar la carga tributaria a un 12% con relación al Producto Interno Bruto (PIB); en contraste, las reformas a la Ley de los Consejos de Desarrollo y a La Ley de Descentralización representan un cumplimiento importante.

En lo que concierne al desarrollo social, se logró reducir la mortalidad infantil y materna, aunque no en el porcentaje planificado. Un logro significativo fue la promulgación de la Ley de Desarrollo Social y de Población a través del consenso

entre sectores interesados en el tema y con participación de la sociedad civil. La desnutrición crónica muestra nuevamente una tendencia ascendente, agravada por la falta de una estrategia efectiva y técnicamente formulada para su abordaje. Por el contrario, se redujo el promedio nacional de desnutrición aguda, pero existe la preocupación de un retroceso por las condiciones de pobreza, pobreza extrema, falta de acceso a servicios integrales, oportunidades y fuentes de empleo y el hecho de que la estrategia de reducción de la pobreza actualmente no cuenta con recursos suficientes.

En lo que se refiere al sector educativo, hubo aumentos significativos en las asignaciones presupuestarias que pasaron de 1.66% del PIB en 1995 al 2.54% en el 2002, con lo que se cumplió con las metas de los Acuerdos. No obstante, esta cifra sigue siendo insuficiente, además de ser una de las más bajas de América Latina y del Caribe. En el área de cobertura, falta desarrollar los mecanismos para que la educación sea universal, de calidad y acorde a las condiciones étnicas y culturales de la población. El nivel de analfabetismo es aún elevado y está más marcado en el medio rural y en las mujeres, sobre todo en las mujeres mayas.

A partir del 2000 se dio un impulso al proceso de la Reforma Educativa, sin embargo, la misma se encuentra actualmente estancada debido a discrepancias entre los principales sectores involucrados.

Persiste un gran déficit de vivienda, el cual va aumentando, en parte por la falta de asignación de recursos y sobre todo por el incumplimiento de los compromisos institucionales acordados en esta materia.

El área de desarrollo rural merece especial atención, ya que la mayoría de compromisos no han sido cumplidos. Para que la población rural tenga un desarrollo humano sostenible, requiere de acceso a las fuentes de bienes y servicios identificadas en el ASESA. Para alcanzar un desarrollo humano sostenible y una sociedad más justa es urgente resolver los problemas de tierras y lograr que el agro tenga una planificación que conlleve beneficios reales con una política de desarrollo social y económico. Para ello, el tema del desarrollo rural debe convertirse en objeto de debate público que involucre a todos los sectores interesados. Este proceso, que ya se ha iniciado en el ámbito de la Mesa Intersectorial de Desarrollo Rural, debe concretarse en la formulación de una política efectiva de desarrollo rural.

La modernización del Estado requiere de un gran esfuerzo para consolidar las estructuras tributarias y los mecanismos de fiscalización, transparencia y descentralización. La voluntad política para cumplir con lo acordado y la asignación de los recursos financieros para la inversión social es imperativa. La reducción de la pobreza, el desarrollo rural y la reducción de la brecha de género son tres elementos interrelacionados que, sumados a la educación en calidad y cantidad, requieren urgentemente un abordaje integral.

I. DEMOCRATIZACIÓN Y DESARROLLO PARTICIPATIVO

A. Participación y concertación social

Para superar las causas estructurales que dieron origen al enfrentamiento armado interno, se necesita que todos los sectores de la sociedad participen en los procesos de diálogo y concertación ya iniciados, a fin de obtener una mayor representatividad.

El proceso de paz ha permitido la apertura de nuevos canales de participación en cuanto su implementación ha involucrado una amplia gama de protagonistas. Además del Gobierno de la República y la URNG, signatarios de los Acuerdos han jugado un papel importante: los diferentes organismos del Estado y varios sectores de la sociedad civil organizada, como las organizaciones indígenas, de mujeres, de derechos humanos y otras organizaciones no gubernamentales, los sectores religiosos y académicos, las asociaciones empresariales, cooperativas y laborales, así como los medios de comunicación masiva. Cabe señalar también la creación de nuevos e importantes espacios de participación a nivel regional o local, como las Mesas de Concertación y/o Seguimiento de los Acuerdos de Paz y las Mesas de Resolución de Conflictos.

Se han observado también otros significativos procesos de concertación, entre los cuales cabe destacar:

• El proceso del Pacto Fiscal, que reunió a todos los sectores de la sociedad civil y a los tres poderes del Estado.

Este esfuerzo pretendía responder a los compromisos suscritos en el ASESA que preveían lograr, en el año 2000, un aumento en la carga tributaria del 8% al 12% en relación con el PIB. Este proceso representó uno de los ejercicios de concertación más exitosos del último período. Su justificación teórica radica en dos elementos principales: la orientación que brindan los Acuerdos de Paz en materia fiscal y la necesidad de espacios

de concertación y diálogo para todos los sectores sociales del país, a fin de dar viabilidad política a los cambios fiscales, particularmente los tributarios[1] .

• Las reformas a la ley de los Consejos Departamentales y Municipales de Desarrollo y los reglamentos que amplían sus funciones y permiten a la sociedad civil, pueblos indígenas y organizaciones de mujeres, tener una participación más directa en la toma de decisiones.

• Dentro del proceso de elaboración y promulgación de la Ley de Desarrollo Social y de Población, destaca el tema de la salud reproductiva, un tema sensible y polarizado, que fue objeto de un amplio proceso de diálogo y concertación entre representantes del Ministerio de Salud, SEGEPLAN, iglesias católica y evangélicas, sociedad civil, sindicalistas, Procuraduría de los Derechos Humanos, CACIF, Academia de Lenguas Mayas y agencias de cooperación. Este proceso permitió la

inclusión de este tema en la agenda política, en la educación formal oficial y en los medios de comunicación.

Cabe señalar los avances registrados en el ámbito del proceso de descentralización, que se implementó principalmente en tres dimensiones: a) fortalecimiento institucional y financiero de los gobiernos municipales, b) la organización del sistema de Consejos de Desarrollo en los diversos niveles y c) la desconcentración sectorial, principalmente en las áreas de educación, salud y agricultura.

Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

El sistema de Consejos de Desarrollo, con su esquema de participación de representantes del Gobierno central, de los poderes locales y de la sociedad civil organizada, es el instrumento esencial para asegurar un desarrollo realmente participativo. Después de un largo proceso de negociación, en el 2002 el Congreso de la República aprobó las reformas al Código Municipal y las Leyes de Consejos de Desarrollo y de Descentralización, lo que constituye un importante avance en la reforma del Estado prevista en los Acuerdos de Paz. Dichas normas permiten abrir importantes canales de participación y fiscalización social, así como fortalecer la gestión local.

A pesar de su gran importancia, este alcance no es suficiente en sí mismo para lograr resultados duraderos, por tratarse de un proceso de mediano a largo plazo de cambios estructurales. Por ello, se necesita también una constante

PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN SOCIAL

· Instrumento para erradicar la polarización económica, social y política de la sociedad.

· Esencial para estimular y estabilizar la dinámica económica y social. Las estructuras del Estado deben adaptarse para llevar a cabo este papel.

· Se debe adoptar un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización de la decisión socio económica con transferencia real de recursos gubernamentales y de capacidad de discutir y decidir localmente las asignaciones, la forma de ejecutar proyectos, las prioridades y las características de los programas o de las acciones gubernamentales.

· Restablecer los foros de diálogo y promover reformas de ley de los Consejos para ampliar el espectro de sectores participantes. Asegurar el debido financiamiento.

· Legislación: revisar la legislación nacional y sus reglamentaciones a fin de eliminar toda forma de discriminación contra la mujer en la participación económica, social, cultural y política y cumplir con los compromisos de la CEDAW.

· Es obligatorio que el Estado promueva la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer y asegure el acceso a créditos, adjudicación de tierras y otros recursos productivos y tecnológicos.

· Asegurar igualdad de oportunidades en educación, vivienda propia, eliminando trabas e impedimentos en alquileres, construcción y crédito.

· Implementar programas nacionales de salud integral para la mujer, acceso apropiado a servicios de información, prevención y atención médica.

· Trabajo: capacitación laboral de mujeres, revisar la legislación laboral, en el área rural reconocer a la mujer como trabajadora agrícola para efectos de valoración remuneración. Derechos: legislar para la defensa de las mujeres trabajadoras en casa particular.

· Organización y participación: garantizar el derecho y la participación en igualdad de condiciones con el hombre en los niveles de decisión y poder de las instancias local, regional y nacional.

·Gestión gubernamental: especialmente en la formulación, ejecución y control de los planes y políticas gubernamentales.

voluntad política, para garantizar la institucionalidad de las reformas y la continuidad de sus programas.

En lo que se refiere a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, pese a que aún no han logrado funcionar plenamente como instancia de planificación participativa, es preciso resaltar la actitud propositiva y de mayor participación por parte de los nuevos sectores que los integran, sobre todo los representantes de la sociedad civil, quienes han tomado mayor conciencia de la importancia de su función en lo que se refiere a la participación y a la auditoría social. Sin embargo, varios nombramientos de gobernadores se hicieron sin considerar las ternas propuestas por dichos Consejos. Además, la intervención de diputados departamentales en las tomas de decisiones que son responsabilidad de los Consejos, limita el ejercicio participativo de los mismos.

En cuanto a los consejos comunitarios, se han observado problemas en su funcionamiento debido a que algunas instituciones del Estado exigían que, para poder gestionar y ejecutar proyectos y obras en las comunidades, los Consejos tuvieran personería jurídica similar a las asociaciones privadas u ONGs. Esta situación se vio en parte superada con las recientes reformas al Reglamento a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que corrigieron la mayoría de los problemas identificados. No obstante, la ley establece una discriminación de género, al exigir que las organizaciones de mujeres obtengan personería jurídica para participar, lo que no es el caso para otro tipo de organizaciones.

2. Participación de la mujer en el desarrollo económico y social

La sociedad guatemalteca se caracteriza por una estructura social que confiere al hombre una posición dominante y a las mujeres una posición subordinada que reduce su actuar fundamentalmente al ámbito doméstico y a la familia. En el año 2000, 21% de niñas y adolescentes formaban parte de la PEA (población económicamente activa). El empleo doméstico, junto con la maquila y la agricultura, siguen siendo los ámbitos ocupacionales predominantes para las niñas y los adolescentes[2] . Además, en la categoría de inactividad por “quehaceres del hogar” había un 55% de niñas entre 5 y 18 años. En la última década, más mujeres adultas se han incorporado al trabajo, particularmente al sector informal. La mayoría de mujeres aún responde a la necesidad de generar ingresos para el grupo familiar, sin dejar de cumplir con las responsabilidades del cuidado doméstico.

La participación ciudadana de las mujeres sigue siendo sumamente limitada; todavía no se toman en cuenta los obstáculos que se generan a raíz de las condiciones particulares de género que viven las mujeres (falta de documentación personal, violencia intra familiar, falta de acceso a la educación). No es sorprendente, por lo tanto, que en las elecciones generales de 1999, pocas mujeres fueron electas a cargos públicos (sólo el 11.3% de los congresistas son mujeres).

Sin embargo, en lo que se refiere a las políticas públicas, hay que destacar as-

pectos positivos en el cumplimiento de compromisos de los Acuerdos de Paz relacionados al tema de género, que en los últimos años ha adquirido una mayor visibilidad. En el 2000 se creó la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), como entidad asesora y coordinadora de políticas públicas para promover el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas. La SEPREM jugó un papel activo en la elaboración de la "Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006", que es producto de un esfuerzo de concertación de diversas instituciones y organizaciones de mujeres.

El Foro Nacional de la Mujer es reconocido como un espacio participativo y organizativo inédito en Guatemala, que ha permitido la participación de las mujeres indígenas y no indígenas desde lo local, generando una red articulada y legitimada a nivel nacional. Sin embargo, persisten limitaciones a su intervención en espacios de incidencia y planificación del desarrollo. Resulta importante consolidar este espacio para que pueda coordinar con la SEPREM el seguimiento sectorial del cumplimiento de los compromisos relativos a las mujeres.

Como nota preocupante, se reitera el obstáculo que significa la exigencia de la personería jurídica para la participación de las mujeres en los Consejos de Desarrollo; por otra parte, el anteproyecto de reformas al Código de Trabajo con una perspectiva de género, continúa pendiente de ser presentado al Congreso, a pesar de los esfuerzos de distintas organizaciones sociales y de mujeres, tanto estatales como de la sociedad civil, las cuales lograron acuerdos importantes para elaborar una propuesta consensuada.

II. DESARROLLO SOCIAL

1. Responsabilidad del Estado

En un país de altos niveles de desigualdad como Guatemala, el rol del Estado reside en la formulación de políticas públicas que tienden a la redistribución de la riqueza, a través de una política fiscal basada en impuestos "justos y globalmente progresivos", como mencionan los Acuerdos de Paz. Por otra parte, es importante proporcionar servicios sociales básicos mínimos, como son la salud, educación, seguridad y justicia. Sin embargo, el mayor obstáculo que sigue enfrentando el desarrollo social es la falta de políticas públicas sostenibles a mediano y largo plazo, la escasez de recursos y la baja ejecución de los recursos disponibles.

Guatemala se caracteriza por grandes diferencias en la distribución de la riqueza, lo que se traduce en que un alto porcentaje de la población viva en situación de pobreza (57%) y de pobreza extrema (16%)[3], sobre todo en las áreas rurales e indígenas[4]. El 20% de la población con ingresos más altos percibe el 64.1% de los ingresos de los hogares; por otro lado, el coeficiente de Gini (una escala entre 0 y 1, donde el 1 significa una distribución equitativa), alcanza un valor de 0.55, lo que refleja uno de los mayores niveles de desigualdad en el mundo.[5] El índice de desa-

rrollo humano mejoró en los últimos años, debido principalmente al aumento del PIB per cápita (hasta el 2000), y no tanto al mejoramiento de los indicadores sociales. En los últimos tres años el Estado no ha cumplido con aumentar de manera sostenida el gasto público en salud, educación y vivienda. Las asignaciones para dichos gastos registraron una reducción seria en al año 2000 y una recuperación parcial en 2001 y 2002, que no logró recuperar la reducción anterior. Al contrario, resaltan las altas asignaciones facilitadas al Ministerio de la Defensa durante estos años, a través de numerosas transferencias, en violación de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz.

2. Inversiones productivas

Los Acuerdos de Paz exhortaron a empresarios nacionales y extranjeros a invertir en el país. Sin embargo, no se ha observado por parte del Gobierno, ni por parte del sector privado, los esfuerzos necesarios para propiciar dicha inversión. Por un lado, el contexto internacional de recesión económica de los últimos años no ha favorecido la inversión del sector privado, y por otra parte el Estado no ha propiciado las necesarias condiciones en el ámbito económico, social y jurídico. A todo eso se suma el clima de enfrentamiento constante entre el Gobierno y el sector privado que no contribuye a favorecer el desarrollo económico del país.

3. Producto interno bruto

A pesar de un repunte registrado en el segundo semestre, en el año 2002 la economía guatemalteca registró por cuarto año consecutivo una

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

·En la búsqueda del crecimiento, la política socio económica debe orientarse a impedir que se produzcan procesos de exclusión socio económica tales como el desempleo y el empobrecimiento. El crecimiento acelerado del país es necesario para la generación de empleo y su desarrollo social. La elevación del nivel de vida, la salud de sus habitantes, la educación y la capacitación constituyen las premisas para acceder al desarrollo sustentable en Guatemala.

·Superar las inequidades y deficiencias sociales, tanto mediante la orientación del desarrollo como a través de la inversión pública y de la prestación de servicios sociales universales. Goce efectivo de los derechos al trabajo, la salud, la educación,, la vivienda y demás derechos sociales.

· Exhortar a empresarios nacionales y extranjeros a que inviertan en el país.

· El Gobierno se compromete a adoptar políticas económicas tendientes a alcanzar un crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto (PIB) a una tasa no menor del 6% anual.

·Se compromete al mismo tiempo a adoptar una política social cuyo objetivo sea el bienestar de todos los guatemaltecos con prioridad en la salud, nutrición, educación y capacitación, vivienda, saneamiento ambiental, acceso al empleo productivo e ingresos dignos.

· Aplicar y desarrollar el marco normativo para garantizar la concreción de los derechos sociales y la prestación de servicios por medio de entidades públicas.

· Fomentar y garantizar la participación en el desarrollo social y en particular en el acceso integral a los servicios básicos.

· Asegurar servicios de calidad.

· Aumentar significativamente la inversión social en salud, educación y trabajo.

· Reestructurar el presupuesto en beneficio del gasto social.

·Priorizar áreas a sectores de la sociedad más necesitados.

· Mejorar la administración de recursos e inversiones públicas con descentralización y desburocratización, reformando los mecanismos de ejecución presupuestaria, asegurando su autonomía en las decisiones y manejo financiero a fin de garantizar la eficiencia y transparencia y fortaleciendo los mecanismos de fiscalización.

desaceleración en su crecimiento. El Producto Interno Bruto mostró una tasa de expansión de 1.9%, inferior a la del año anterior (2.4%), e inferior a la tasa de crecimiento de la población. Este desempeño se enmarca dentro del escaso dinamismo de la economía mundial, al que se suma la caída de la inversión interna y la aplicación de un programa de estabilización, en el marco del acuerdo Stand-by.

Dicho acuerdo fue suscrito con el Fondo Monetario Internacional (FMI), haciendo énfasis sobre todo en la estabilidad macroeconómica y la disciplina fiscal.

El gobierno lanzó en el 2002 el Plan de Acción Económica (2002-2004), que incluyó la realización de importantes obras de infraestructura, pero por falta de consenso el Plan ha quedado hasta la fecha sin ejecución.

La meta de crecimiento económico de 6% mencionado en los Acuerdos de Paz, depende de varios factores, externos e internos: mejores relaciones entre el Gobierno, sector privado y sociedad civil organizada, representan una condición indispensable para lograr este objetivo. Por lo tanto, es importante consolidar los procesos de concertación existentes, como por ejemplo el de la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Desarrollo Económico[6] (propiciada por la OEA y el SNU).

4. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN

a. Reforma Educativa

La Comisión Paritaria de Reforma Educativa presentó el diseño de la Reforma Educativa en 1998, el cual culminó en el diálogo y consenso sobre la misma en el 2000. Se observaron importantes avances en lo relativo a la transformación curricular para los niveles pre-primaria y primaria (queda pendiente el nivel básico y diversificado) y a la profesionalización docente, proceso iniciado con la participación de tres universidades (USAC, Mariano Gálvez y Panamericana), pero sin la participación de los docentes de los centros de educación privada. Sin embargo, se observa actualmente un estancamiento del proceso debido a importantes divergencias entre el Ministerio de Educación (MINEDUC) y el sector magisterial respecto a la forma de aplicar esta reforma y a la escasez de recursos financieros.

b. Gasto educativo

Aunque el gasto en educación llegó a 2.59%[7] del PIB en el 2002, cumpliendo con el compromiso de los Acuerdos de Paz, es importante señalar que el sector incluye recursos de otros ministerios y secretarías y que el MINEDUC sólo recibe 2.39% del PIB. Además, la Ley Nacional de Educación prevé un presupuesto educativo equivalente al 30% del presupuesto nacional, mientras que en la actualidad es sólo del 11%.

c. Cobertura

Avances significativos en términos de cobertura a nivel preprimario y primario

EDUCACIÓN

· Reformar el sistema educativo y su administración así como la aplicación de una política estatal coherente y enérgica en materia educativa.

· Incrementar para el año 2000 el gasto público ejecutado en educación en relación con el PIB en 50% respecto al gasto ejecutado en 1995. Estas metas se revisarán al alza en función de la situación fiscal.

· Adecuar los contenidos educativos para afirmar y difundir valores morales, culturales, los conceptos y comportamientos constituyen la base de una convivencia democrática respetuosa de los derechos humanos, de la diversidad cultural de Guatemala, del trabajo creador de su población y de la protección del medio ambiente.

· Ampliar urgentemente la cobertura en todos los niveles, especialmente la educación bilingüe.

· La población en edad escolar, completar hasta el primer ciclo de educación secundaria. Antes del 2000 todos los niños y niñas entre 7-12 años habrán completado tres años de escolaridad.

· Desarrollar programas de capacitación en las comunidades y empresas para la reconversión y actualización técnica de los trabajadores, con énfasis en áreas marginales y rurales.

· Capacitar a organizaciones sociales en todos los niveles sobre gestión pública, responsabilidad tributaria, y concertación.

· Elaborar y ejecutar un programa de educación cívica nacional.

· Favorecer la incorporación de los niños al sistema educativo y su retención; hacer efectiva la participación de padres y comunidades (contenidos educativos, nombramientos de maestros, calendario escolar, entre otros).

· Desarrollar programas de incentivos que posibiliten la continuidad en la formación educativa de estudiantes.

·Desarrollar programas de capacitación para maestros y administradores educativos.

·Integrar la comisión adscrita al Ministerio de Educación, que incluya un representante de la Comisión de la Reforma Educativa prevista en el acuerdo AIDPI.

·Evitar la perpetuación de la pobreza y de las discriminaciones sociales, étnicas, hacia la mujer y geográfica, principalmente las debidas a la brecha campo-ciudad.

han sido constatados después de la firma de los Acuerdos de Paz. La cobertura de escolaridad preprimaria pasó de 20.7% en 1996 a 41.3% en 2001. En el mismo período, la escolaridad primaria pasó de 69.1% en 1996 a 85.1% en el 2001[8] , aunque las cifras de las encuestas nacionales presentan logros menores. Hace falta mucho para llegar a la universalización de los tres grados de primaria entre 7 y 12 años, establecidos en los Acuerdos de Paz. Cabe señalar que el programa que mayormente ha contribuido a aumentar la cobertura fue el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) que, sin embargo, tiene deficiencias en términos de calidad (incluye sólo parcialmente la educación bilingüe) y de sostenibilidad, ya que la apertura de nuevos centros educativos no se ha producido. La cobertura del PRONADE alcanza sólo alrededor de 320,000 niños y niñas, lejos de cubrir el déficit educacional primario (alrededor de 564.000 niños y niñas en 1999) ni el aumento natural de la población.

En cuanto a educación bilingüe, únicamente el 24.8%[9] del total de los alumnos del sistema escolar la reciben (esta cifra representa el 34.7% de los alumnos mayas inscritos). En esta cifra no se incluyen a los niños y niñas que no tienen acceso a la educación y que en su mayoría son indígenas[10] . Aún cuando se abrieron recientemente varias escuelas normales bilingües, esta educación sigue ausente en varios centros educativos del medio rural y los recursos financieros siguen dependiendo en gran medida de la cooperación internacional.

La meta de ampliar el alfabetismo a un 70% para el año 2000 se cumplió; no obstante sigue habiendo controversias en el manejo de las estadísticas, ya que la construcción de una base de datos fiable todavía está en proceso. En 1999, según CONALFA, la tasa de analfabetismo fue de 29.63%, mientras que la Encuesta sobre condiciones de Vida (ENCOVI 2000) reporta 30.6%. Sin embargo, el MINEDUC presenta tasas de 36.4% para el 2000, 31.43% para el 2001 y 26.15% para el 2002, cifras contradictorias con las de CONALFA y las encuestas.

d. Capacitación para el trabajo

En Guatemala existe un número importante de niños, jóvenes y adultos que no han tenido acceso a la educación o que por diversas razones han tenido que abandonar prematuramente sus estudios. Para este sector se planteaba la creación de programas de educación, capacitación y tecnificación extraescolar y en el área rural, programas destinados a mejorar la capacidad de gestión empresarial y a incrementar la calificación y la diversificación de los recursos humanos. Sin embargo, la tendencia de la educación extra-escolar indica una fuerte disminución en la asignación de recursos financieros (de 0.5% en 1996 a 0.2% en el 2002 del presupuesto del MINEDUC). Por lo tanto, estos programas no han sido puestos en marcha, ya que la Dirección General de Educación Extra Escolar (DGEEX) no ha actualizado los currícula y sólo tiene cobertura en 15 departamentos con capacitación monolingüe. Cabe destacar el papel jugado por el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), institución mixta, en lo referente a la formación técnica, en el ámbito central y regional; y sin embargo, el compromiso de efectuar la evaluación de sus programas y su cobertura no se ha cumplido.

e. Participación social y educación cívica

La educación cívica ha tenido un desarrollo limitado: después de un modesto inicio en 1998, el programa de educación cívica nacional y valores se suspendió en el año 2000, aduciendo que estaría incluido en la transformación curricular, lo que no se ha realizado a la fecha.

f. Interacción comunidad-escuela

La interacción entre las comunidades y los centros educativos se ha dado principalmente a través del PRONADE. La participación de los padres de familia se ha concentrado en la preparación y distribución del desayuno escolar y la reparación o construcción de escuelas, mientras que ha sido menor en los ámbitos de la toma de decisiones y en la auditoría social.

g. Programa de estudios (bolsas y becas)

En el 2002, el MINEDUC entregó 200.000 becas para niños y niñas, pero con un importante atraso que provocó que se hicieran efectivas casi cuando finalizaba el ciclo escolar, perdiendo así el incentivo para la inscripción y la permanencia de los niños y niñas en el sistema escolar. En general, durante los últimos cuatro años

varios programas quedaron debilitados, como las becas para niños y niñas, los desayunos y almuerzos escolares, las bolsas de textos escolares, principalmente por falta de organización y presupuesto. Es preocupante constatar que este rubro no tenía asignación dentro del presupuesto para el 2003.

De los servicios ofrecidos en el sistema educativo, únicamente el desayuno escolar había tenido cobertura nacional para los alumnos de escuelas oficiales del nivel preprimario y primario, pero este año no se ha cubierto la totalidad de escuelas del país. En los últimos dos años, el almuerzo escolar no ha podido ser entregado debido a numerosos cambios en la unidad ejecutora y el continuo traslado de recursos para este fin.

h. Comisión Consultiva de la Reforma Educativa

En 1997 se instaló la Comisión Consultiva de Reforma la Educativa (CCRE), adscrita al MINEDUC, instancia que incluía 17 representantes de diversos sectores de la sociedad civil y del Gobierno. Recientemente, la CCRE se amplió con la participación de mujeres, estudiantes y magisterio, llegando a un total de 22 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. La CCRE ha tenido a su cargo la ejecución de la Reforma Educativa, alcanzando consensos a todos los niveles, como anteriormente se ha mencionado.

i. Promotores(as) educativos(as) de Población Desarraigada

Guatemala se comprometió a incorporar promotores y promotoras educativas de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado interno al sistema nacional de educación. Para esto se firmó un convenio con el Ministerio de Educación-CTEAR en diciembre de 2000. Este convenio tenía que llevar a cabo la ejecución del plan de acción para la reinserción de comunidades con poblaciones desarraigadas a los servicios oficiales del MINEDUC, pero el cumplimiento de varios compromisos sigue estancado.

5. SALUD

a. Sistema nacional coordinado

El Gobierno se comprometió a impulsar una reforma del sector salud, basada en una concepción integral, en una práctica humanista y solidaria, con énfasis en el espíritu de servicio a todos los niveles del sistema de salud. Aún cuando ha habido positivos ensayos de coordinación entre el Ministerio de Salud y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) en el departamento de Escuintla, los mismos no se han extendido al resto del país.

El proceso de extensión de cobertura ha abierto la incorporación de más de 100 ONGs a la prestación de los servicios en el nivel primario con el modelo SIAS y

la cobertura ha alcanzado alrededor del 80% de la población. Este modelo incluye las vacunaciones básicas y atenciones mínimas en salud reproductiva, salud de la niñez y salud ambiental.

Sin embargo, no se ha logrado una adecuada articulación entre el nivel primario y los niveles secundario y terciario del sistema; existen debilidades en la articulación con las municipalidades y en la participación de las comunidades. No se ha realizado una evaluación del sistema y persisten inquietudes sobre la aplicación de una estrategia integral de atención primaria de salud. Se ha avanzado en la incorporación de personal bilingüe en varios departamentos, sin embargo, persiste la preocupación por una mayor adecuación cultural del modelo de atención y la prestación de los servicios.

b. Población de bajos recursos

Antes de la firma de los Acuerdos de Paz, la cobertura del sector público en salud se estimaba alrededor del 40% de la población. Para el año 2002, se estimó que alrededor del 80% de la población estaba cubierta con el modelo SIAS. Los principales incrementos se han registrado en el medio rural y en los departamentos más pobres del país. Sin embargo esto no implica que toda la población tenga acceso efectivo al paquete integral de servicios y con la calidad requerida.

El gasto público en salud se ha incrementado en su relación con el PIB, entre 1995 y 2003, de 0.88% a alrededor del 1.3%; dicho gasto no ha sido suficiente para modificar significativamente el perfil de salud-enfermedad, por problemas tanto transmisibles como crónicos degenerativos (Anexo 3) que tradicionalmente ha caracterizado a las poblaciones más pobres del país y continúa siendo uno de los más bajos de Centroamérica y de la América Latina. A fin de reducir las inequidades en salud y transformar consistentemente el

Salud

- Impulsar una reforma del sector salud basándose en una concepción integral de la salud, práctica humanista y solidaria que enfatice el espíritu de servicio, en todos los niveles del sector público.
- Brindar acceso a toda la población guatemalteca a los servicios integrales de salud. Garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud de calidad a la población de bajos recursos. El gasto público ejecutado en salud con relación al PIB, para el año 2000, sea incrementado en 50% respecto al gasto ejecutado en 1995.
- Dar prioridad a la lucha contra la desnutrición, al saneamiento ambiental, la salud preventiva, las soluciones de atención primaria, especialmente la materno-infantil. El Gobierno se compromete a presupuestar al menos el 50% en salud preventiva y se compromete a reducir la mortalidad infantil y materna a un 50% antes del año 2000. Así mismo, se compromete a mantener la erradicación de la poliomielitis y alcanzar la del sarampión para el año 2000.
- Asegurar el abastecimiento, el abaratamiento y la calidad de los medicamentos. Compras que aseguren transparencia en la negociación comercial, calidad y bajo precio en los medicamentos para garantizar la prestación eficiente de los servicios.
- Promover el estudio de la medicina indígena y tradicional, rescatar sus concepciones, métodos y prácticas.
- Fomentar la participación activa de las municipalidades, las comunidades y las organizaciones sociales (incluyendo mujeres indígenas, sindicales, cívicas, humanitarias) en la planificación, ejecución y fiscalización de la administración de los servicios y programas de salud.
- Las organizaciones asegurarán la prestación de servicios a todo nivel.

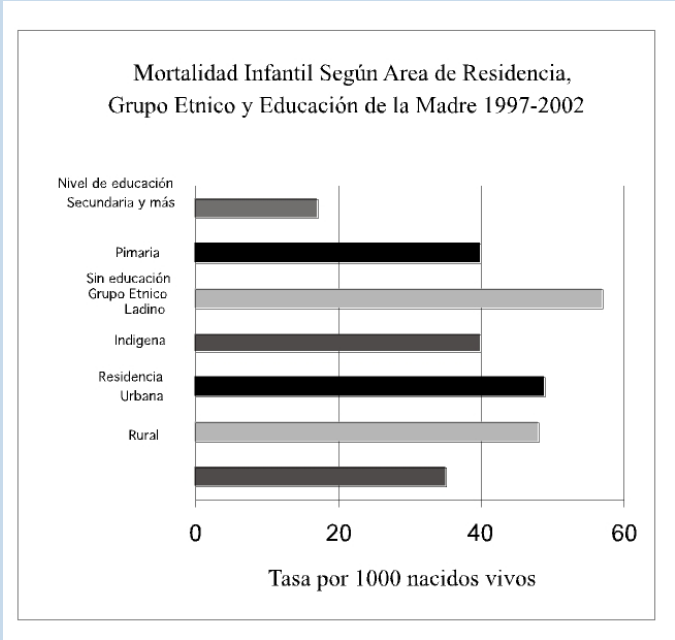
perfil de salud-enfermedad, se requiere una mayor inversión. Sin embargo, en los últimos dos años ha habido un estancamiento y tendencia a la reducción de la misma.

Algunos avances positivos incluyen la reciente promulgación de la Ley de Desarrollo Social y Población, la conformación del Programa de Salud Reproductiva en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y la adopción oficial de la estrategia AIEPI, en 10 áreas de salud, para la atención integral de la salud de la infancia.

c. Prioridades de atención

El gasto del Ministerio de Salud y Asistencia Social está dedicado aproximadamente un 50% a la extensión de cobertura y a los niveles primarios y secundarios de atención, sin embargo, no hay comprobación de la proporción dedicada a acciones de prevención y promoción de la salud.

El Programa de Inmunizaciones ha hecho grandes esfuerzos por mantener la certificación de la erradicación de la poliomielitis y la eliminación del sarampión, ampliando su cobertura considerablemente. La ENSMI 2,002 (Encuesta de Salud Materno Infantil) muestra coberturas de tercera dosis de antipolio (78.1%), DPT (76.7%) y sarampión (74.7%); además se presenta la cobertura de BCG (91.9%). Sin embargo, un estudio de este año llevado a cabo por el Ministerio de Salud y la OPS/OMS muestra coberturas más altas para las mismas vacunas de antipolio (95%), DPT (95%) y sarampión (92%) y para BCG (96%). Cabe mencionar que estos estudios fueron realizados con diferente metodología y en distinta época del año.

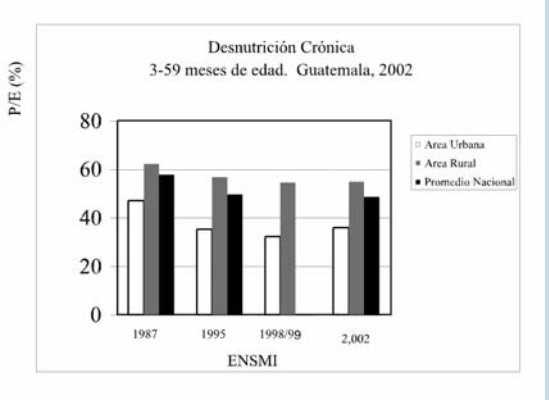


La mortalidad infantil se ha reducido desde 48 por mil nacidos vivos estimada para 1992-97 hasta 39 por mil nacidos vivos estimada para 1999, lo que representa una disminución del 19%, por debajo del 50% acordado. Los valores más altos de mortalidad infantil se encuentran entre la población indígena.

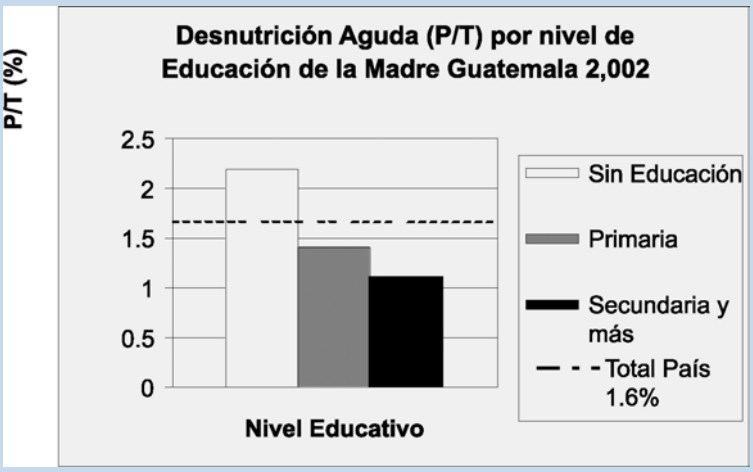
A pesar de diferencias en las metodologías utilizadas, de acuerdo a las mejores estimaciones disponibles, la mortalidad materna fue alrededor de 219 por 100,000 NV para 1989 y se ha reducido hasta 153 por 100,000NV en el año 2000, una disminución de 30%, menor que el 50% previsto por los Acuerdos de Paz. Esta tasa es la más alta de Centroamérica y una de las más altas de América Latina; los valores más altos corresponden a las poblaciones indígenas, pobres y rurales (Anexo 9). Las principales causas de mortalidad continúan siendo las hemorragias y otras enfermedades prevenibles en una alta proporción. El porcentaje de partos institucionales es aún muy bajo (Anexo 8). Es destacable que la política oficial de desarrollo social ha establecido como objetivo una reducción a mediano plazo del 10% de la mortalidad infantil y del 15% de la mortalidad materna, inferiores a lo estipulado en los Acuerdos de Paz.

Guatemala tiene los más altos índices de desnutrición crónica en menores de 5 años del continente americano. La tendencia, aún cuando había descendido progresivamente desde 1987, a partir de 1999 tiende a ascender. Para el año 2002 el 43.3% de la niñez menor de 3 años padecía de desnutrición crónica, con niveles más elevados en el medio rural.

La desnutrición aguda ha disminuido progresivamente, aunque en los últimos años se han presentado rebrotes en algunas comunidades. La reciente crisis del café provocó una masiva pérdida de empleos, contribuyendo a una grave emergencia nutricional en el 2001. Muchos de los campesinos que trabajaban en las fincas perdieron sus empleos o sufrieron reducción de salario. Por otro lado, los trabajadores que provenían de las zonas del oriente del país también fueron afectados en sus tierras por falta de rotación de cultivos, falta de acceso a riego y mala calidad de los mismos, por lo que sus cosechas también han sido malas o nulas. Todo esto, sumado a la pobreza extrema, provocó que muchos niños y niñas se vieran afectados por desnutrición aguda, que llegó incluso a provocar casos de muerte.



Guatemala ha diseñado y aplicado diversas estrategias y experiencias para atacar el problema de la desnutrición, pero carece de una verdadera estrategia integral de seguridad alimentaría y nutricional. Muchas experiencias han sido limitadas a algunas zonas y por otra parte, las ganancias logradas en la fortificación de los alimentos (azúcar, sal y harina) se han debilitado recientemente con el ingreso de productos no fortificados del exterior.



d. Medicamentos, insumos y equipos

Se ha fortalecido la autoridad nacional regulatoria en medicamentos, con lo cual han mejorado considerablemente los procedimientos de registro y producción y los controles de calidad de los medicamentos en el país. Sin embargo, la reciente aprobación de una ley de derechos intelectuales limita fuertemente la adquisición de productos genéricos de calidad para uso en programas y servicios de salud. Esta ley es contraria al espíritu y a la letra de los Acuerdos de paz y si no es modificada tendrá un fuerte impacto negativo en los servicios y programas de salud, entre ellos los de tuberculosis, malaria, SIDA, y en los programas de salud infantil como AIEPI, así como en el perfil de salud-enfermedad de los más pobres.

e. Medicina indígena y tradicional

Desde el 2002 se formuló una propuesta denominada “la medicina popular tradicional y su articulación a las redes del sistema oficial de salud”, la cual fue elaborada con aportes de las comunidades de la región ixil del Quiché, Ixcán, Sayaxché, Petén, Chimaltenango y Totonicapán. El resultado fue la creación del Programa de Medicina Popular Tradicional, cuyo objetivo es poner en práctica la propuesta, partiendo de un proceso de socialización con organizaciones sociales. Existe un programa y una unidad específica, así como un proyecto piloto en cuatro departamentos, que cuentan con asignación presupuestaria.

f. Descentralización y desconcentración

Dentro del proceso de modernización y reforma sectorial, uno de los mayores avances ha sido la descentralización hecha por el Ministerio de Finanzas Públicas al presupuesto del Ministerio de Salud. De igual forma el MSPAS se descentralizó del nivel central hacia las direcciones departamentales de salud. Sin embargo, el trabajo a escala municipal sigue siendo desarticulado entre los centros de salud y las municipalidades. Existen acciones muy puntuales de creación de comisiones municipales de salud, pero son insuficientes y, en muy pocos casos, éstas cuentan con recursos locales, ya sea de la municipalidad o del área de salud. Se inició un programa piloto en municipios promotores de la salud y la paz, pero el mismo debe evaluarse para medir su impacto, su viabilidad y replicabilidad.

Se creó el Área de Salud de la región Ixil con enfoque étnico, lo que constituyó uno de los cambios culturales más importantes en el apoyo a la salud de los pueblos mayas en el país. En esta área, el personal que brinda los servicios es bilingüe y de origen maya, por lo que goza de aceptación y ha podido desarrollar sus funciones en mejor armonía con las tradiciones de la población indígena.

g. Seguridad social

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (-IGSS-), enfrenta desafíos muy grandes para satisfacer las demandas de cobertura, calidad, equidad y pertinencia de los servicios. La población de menores recursos cuenta con la menor cobertura de seguros, tanto del IGSS como de instituciones privadas. Los hogares rurales e indígenas dedican una mayor proporción de sus ingresos al pago de las cuotas correspondientes, lo que hace que el sistema sea regresivo e inequitativo.

Además, el grado de utilización de los servicios del IGSS es mayor entre mujeres que son jefas de hogar, seguidos de hogares indígenas y de hogares rurales. Lamentablemente, la cobertura del IGSS se ha reducido continuamente pasando de cubrir el 31.5% de la población económicamente activa en 1990 al 28.6% en 1995 y luego el 24.6% en el 2001[11] .

La autonomía del IGSS continúa siendo afectada por el poder político y por el sector privado. A ello se suman los constantes cambios en la dirección del IGSS, incluyendo tres presidentes y cuatro gerentes, siempre por nombramiento del poder ejecutivo y sin que las causas de remoción se den a conocer.

Guatemala no ha cumplido con el compromiso de fortalecer la seguridad social ampliando su cobertura; tampoco ha considerado el crecimiento del trabajo informal, dejando este grupo mayoritario sin cobertura y a la fecha no cuenta con un plan para incorporar al trabajador agrícola temporal, el sector informal y las empleadas domésticas. Las pensiones recibidas por el 80% de los jubilados son inferiores al salario mínimo.

SEGURIDAD SOCIAL Y VIVIENDA

·La seguridad social constituye un mecanismo de solidaridad humana, ampliar su cobertura, mejorar sus prestaciones y la amplitud de sus servicios con calidad y eficiencia.

·Garantizar una gestión administrativa eminentemente autónoma.

·Debe comprender programas de asistencia médica y prestaciones relacionadas con maternidad, invalidez, vejez, sobre vivencia, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y empleo.

·Fortalecer y aplicar los principios de eficiencia , solvencia financiera del IGSS, promover nuevas formas de gestión, hacer efectiva la inserción del iGSS en el sistema coordinado de salud.

·Acceso de los pobres a vivienda con servicios y en condiciones de higiene y sostenibilidad ambiental.

·Actualizar y coordinar con las municipalidades para que existan normas de salubridad y seguridad aplicables a la construcción y supervisar su cumplimiento persiguiendo la buena calidad y adecuada seguridad de la vivienda.

·Promover la política de incremento de la oferta de la vivienda.

·Poner en práctica acciones de política monetaria que permitan reducir significativamente el costo del crédito.

·Promover y facilitar el mercado de valores para la compra de viviendas, hipoteca de primero y segundo grados, facilitar compra venta de títulos-valores emitidos .

·Estimular la creación y fortalecimiento de sistemas de participación comunitaria, tales como cooperativas y empresas autogestionarias familiares.

·Promover la legislación, acceso y registro de terrenos no solo en la ciudad sino también en cabeceras y municipios.

·Dedicar a la política de vivienda no menos del 1.5% del presupuesto de ingresos tributarios a partir de 1997.

Tanto el Gobierno como el sector privado continúan sin pagar la deuda que mantienen con el IGSS. A finales de 2002 se hicieron preparativos para la ampliación de cobertura a las áreas rurales para atención de enfermedad común y maternidad a 11 departamentos del país, para ser ejecutado en 2003. Finalmente, cabe mencionar la persistencia de la debilidad institucional principalmente en el manejo transparente de los fondos y de los programas; además, los grandes problemas de corrupción vinculados al manejo financiero de las reservas del IGSS, patrimonio de los afiliados, ponen en riesgo la sostenibilidad del sistema.

h. Vivienda

No se han registrado avances importantes en la implementación de los compromisos relacionados con la política de vivienda. El gasto público en el sector, con la excepción de un aumento importante en 1998-2000, se ha mantenido por debajo de la meta de los Acuerdos de Paz. El déficit habitacional acumulado supera el millón y medio de viviendas y aumenta cada año. El modelo de subsidios implementado a través del Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI) no benefició a los sectores más necesitados, sino que favoreció esencialmente a las empresas constructoras y promotoras. Además, los requisitos para calificar son excluyentes, implicando que las mujeres no tienen acceso a los créditos. Se sigue observando, por lo tanto, la debilidad de mecanismos institucionales para implementar los programas de vivienda y para su fiscalización y supervisón por parte del Ministerio de Comunicaciones Infraes-

tructura y Vivienda (MICIVIH). En los últimos dos años, el gasto en este sector ha sido de hecho casi limitado a algunos programas destinados a la población desarraigada y desmovilizada, que se vio beneficiada con la construcción de 5.700 viviendas.

En definitiva, es urgente implementar la Política Nacional de Vivienda y de Asentamientos Humanos, que se elaboró en el 2001 de una manera consensuada entre los diferentes actores involucrados (gobierno, sector privado y organizaciones de la sociedad civil). Esto implica ratificarla como política de Estado y definir mecanismos intersectoriales e interistitucionales para elaborar los programas y proyectos para su adecuada ejecución.

i. Trabajo

De acuerdo a lo estipulado en el ASESA sobre la legislación laboral tutelar: "Promover en el curso del año 1996, los cambios legales y reglamentarios que hagan efectivas las leyes laborales y sancionar severamente sus infracciones"[12], se han observado avances en materia de despliegue territorial del Ministerio de Trabajo y su aumento de capacidad sancionatoria, destacándose especialmente la reforma del Código de Trabajo en el 2001, la cual introduce un capítulo facultando al Ministerio de Trabajo a aplicar sanciones ajustadas con el salario mínimo. Sin embargo, estas reformas aún siguen pendientes de la resolución de un recurso de inconstitucionalidad planteado al respecto.

No obstante, todavía se requiere una adecuación interna del Ministerio de Trabajo muy importante para que esta reforma legal sea vinculante para los empleadores. Se valora positivamente la creación de una comisión sobre la administración de justicia laboral conformada por organismos del Estado y organizaciones de la sociedad civil que persigue generar propuestas para el mejoramiento de la justicia del trabajo.

El derecho humano a la libertad sindical aún enfrenta obstáculos importantes para su plena efectividad. Es muy escaso el porcentaje de la población económicamente activa que pertenece a un sindicato y ejerce su derecho de libre asociación, lo que representa un problema para el ejercicio de la negociación, la consolidación de la democracia y el desarrollo de las instituciones que la conforman.

El conjunto de los compromisos relativos a la mujer trabajadora están pendientes de ejecución y se conocen pocos avances en la aplicación del plan relacionado con la erradicación de las peores formas de trabajo infantil.

TRABAJO

·La política de estado en materia de trabajo es determinante para una estrategia de crecimiento con justicia social.

·Incrementar la utilización de mano de obra, crear las condiciones que permitan alcanzar niveles crecientes y sostenidos de ocupación.

·Promover en el curso de 1996, los cambios legales y reglamentarios que hagan efectivas las leyes laborales y sancionar sus infracciones.

·Proceso permanente y moderno, garantizando la formación a todo nivel y el correspondiente incremento de la productividad. A través de un proyecto de ley que norme la formación profesional a nivel nacional, fortalecerlo y modernizarlo.

·Promover la reorientación de las relaciones laborales en las empresas impulsando

III. SITUACIÓN AGRARIA Y DESARROLLO RURAL

Los Acuerdos de Paz definen claramente que para la construcción de una paz duradera y sostenible es preciso superar las graves condiciones de pobreza prevalecientes en el área rural del país. En ello, y de acuerdo con el ASESA, el Estado tiene un papel fundamental como orientador, legislador, fuente de inversión, prestatario de servicios y promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos.

Es esencial que el Estado aumente y reoriente sus esfuerzos y sus recursos hacia el campo e impulse en forma sostenida una modernización agraria para lograr una mayor justicia social y una mayor eficiencia. Con el fin de alcanzar estos objetivos, se precisa de la formulación y puesta en marcha de una política nacional de desarrollo rural.

El ASESA establece que dicha política debe incluir la movilización de las capacidades propositivas y constructivas de todos los actores involucrados en el agro, ya se trate de las organizaciones de los pueblos indígenas, de asociaciones de productores, de los empresarios, de los sindicatos de trabajadores rurales, de las organizaciones campesinas y de mujeres o de las universidades y centros de investigación del país.

Para ello, además de lo dispuesto en el ASESA, se deben considerar los compromisos del Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas y el Acuerdo para la reinserción de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado interno.

1. Comisión Paritaria sobre derechos de los pueblos indígenas relativos a la tierra (COPART)

El Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas creó las comisiones paritarias donde confluyen la sociedad civil y el Gobierno y tienen responsabilidades temáticas para el cumplimiento de los compromisos de paz. En la COPART participan representantes del Gobierno, de la Comisión Nacional Permanente de Tierras del movimiento indígena de Guatemala (CNPT) y de la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CNOC). El trabajo de esta comisión, principalmente del sector indígena y campesino, constituye uno de los más relevantes ejemplos de la institucionalidad creada para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Ha funcionado ininterrumpidamente desde 1997 y de la iniciativa indígena y campesina provienen:

- La Ley del Fondo de Tierras.
- El anteproyecto de ley de catastro.
- El anteproyecto de código agrario.

• El anteproyecto de código procesal agrario y ambiental.

• El anteproyecto de ley de procuraduría agraria.

2. Política nacional de desarrollo rural

La formulación y puesta en marcha de una política integral de desarrollo rural constituye el compromiso central en el ámbito agrario y el eje que da coherencia a los compromisos puntuales. Esto significa que, sin una política de Estado en desarrollo rural, el efecto del cumplimiento específico de los compromisos de paz relativos a tierras y desarrollo rural se verá minimizado. Los avances en este tema fueron escasos, hasta que las movilizaciones campesinas de octubre de 2000 exigieron iniciar el diseño participativo de esa política. En 2002, en seguimiento a una recomendación del Grupo Consultivo, se constituyó la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Desarrollo Rural (MIDDR) auspiciada por la OEA y el SNU, cuyo objetivo es la formulación de la política de desarrollo rural prevista en el ASESA.

En esta mesa se discuten las propuestas de desarrollo rural presentadas tanto por la sociedad civil (sectores campesino, indígena, privado, agropecuario, organizaciones no gubernamentales) como por el Gobierno nacional (SEGEPLAN, SAAG, MAGA). La diversidad de propuestas demuestra la voluntad de trabajo, la capacidad propositiva y la disposición al diálogo de la sociedad guatemalteca frente a su mayor reto contemporáneo.

DESARROLLO RURAL

· Impulsar una estrategia 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.

· Movilizar las capacidades propositivas y constructivas de todos los actores involucrados en el agro. Fortalecer la capacidad de las organizaciones rurales, fortalecer y ampliar la participación de organizaciones campesinas, mujeres del campo, organizaciones indígenas, cooperativas, gremiales de productores y organizaciones no gubernamentales, en el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario, como el principal mecanismo de consulta, coordinación y participación social en la toma de decisiones para el desarrollo rural.

· Crear un fondo fideicomiso de tierras dentro de una institución bancaria participativa para la asistencia crediticia y el fomento del ahorro preferentemente a micro, pequeños y medianos empresarios. El fondo de tierras concentrará la potestad del financiamiento público de adquisición de tierras, propiciará el establecimiento de un mercado transparente de tierras y facilitará el desarrollo de planes de reordenamiento territorial. La política de adjudicación del fondo priorizará la adjudicación de tierras a campesinos y campesinas que se organicen para el efecto, teniendo en cuenta criterios de sostenibilidad económica y ambiental.

· Promover una reforma legal que establezca un marco jurídico seguro, simple y accesible a toda la población con relación a la tenencia de la tierra. Dicha reforma deberá simplificar los procedimientos de titulación y registro del derecho de propiedad y demás derechos reales, así como simplificar los trámites y procedimientos administrativos y judiciales.

· Promover cambios legislativos que permitan el establecimiento de un sistema de registro y catastro descentralizado, multiusuario, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria. Asimismo, el Gobierno se compromete a iniciar, a más tardar en enero de 1997, el proceso de levantamiento de información catastral y saneamiento de la información registro-catastral, empezando por zonas prioritarias, particularmente para la aplicación del numeral 34 sobre acceso a tierras y otros recursos productivos.

3. El Fondo de Tierras (FONTIERRAS)

a. Mecanismos financieros para la adquisición de tierras

Para cumplir los compromisos del ASESA relacionados con el acceso a la tierra, el 14 de mayo de 1997[13] fue constituido el "Fideicomiso Fondo de Tierras Acuerdo de Paz" con un capital inicial de 2,8 millones de dólares aportados por USAID. Este fideicomiso se mantuvo operando hasta que se fue transformado en el Fondo de Tierras (FONTIERRAS), organismo autónomo y descentralizado creado el 24 de junio de 1999[14] . Las funciones sustantivas del Fondo son:

i) facilitar el acceso a la tierra mediante créditos y otras vías establecidas en la ley; y

ii) promover la regularización de las tierras entregadas por el Estado desde 1962.

Mediante un compromiso firmado en el seno de la Comisión Paritaria sobre derechos de los pueblos indígenas relativos a la tierra de los Pueblos Indígenas (COPART)[15] , el Gobierno se comprometió a asignarle 300 millones de quetzales anuales durante sus dos primeros años de operación y a crear un Fondo de Garantías por el mismo monto. Este compromiso nunca se cumplió, por lo que el Fondo no ha estado en capacidad de responder a la magnitud de su demanda. Tampoco se han creado los mecanismos financieros necesarios para promover el mercado de tierras, como la emisión de títulos valores mencionados en su ley.

Cuadro 1 – Datos del programa de acceso a la tierra 1997-2002

Rubro	1997-1999	2000	2001	2002	Total
# de créditos	30	45	59	20	154
# de familias	2.405	2.583	5.754	2.237	12,979
Ha compradas	12.450	17.276	26.793	8.483	65.002
Monto crédito	82.571.000	64.171.000	222.313.000	95.013.000	464,068,000
Monto subsidio	23.625.000	42.006.000	110.681.000	46.389.000	222.701.000
Total inversión	106.196.000	106.177.000	332.994.000	141.402.000	686,769.000

Desde su constitución en 1997 hasta diciembre 2002 (cinco años), el Fondo financió la adquisición de tierras a 2,231 familias por año. Esto, en relación con la población meta calculada en 1982 por USAID, representa apenas un 0,4% anual. Hasta diciembre de 2002, el Fondo había recibido formalmente cerca de 30,000 solicitudes de tierra para una extensión estimada en más de 130.000 has. y un

costo de 2,337 millones de quetzales, o sea, diez años del presupuesto promedio actual. Con esto se demuestra que la reversión de la tendencia que ha concentrado la tierra y la riqueza en Guatemala por la sola vía del mercado es inviable, máxime si el Estado no posee la capacidad de movilizar suficientes recursos para la adquisición de tierras. Ello resalta la importancia de incrementar el patrimonio del Fondo mediante tierras estatales no utilizadas, la recuperación de las tierras nacionales irregularmente adjudicadas y la aplicación de la ley de expropiaciones. Paralelamente, y en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, se debe establecer un impuesto a las tierras ociosas que estimule su colocación en el mercado o su utilización racional.

b. Regularización de tierras

El programa de regularización de tierras constituye uno de los ejes fundamentales para la resolución de la seguridad jurídica de las tierras entregadas por el Estado desde 1962 y de las familias que ocupan terrenos baldíos del Estado. Al constituirse en Fondo, se estimó que debía regularizar 85.000 expedientes de tierra que el desaparecido Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) había dejado inconclusos en todo el país. Este proceso se inició en enero de 2000 y hasta el momento sus resultados son los siguientes:

Resultados generales de la regularización de tierras 2000-2002

Año	Familias beneficiarias	Superficie en hectáreas
2000	3.430	77.022
2001	6.097	94.016
2002	4.554	94.369
Total	14,081	265,407

Fuente: Fondo de Tierras 2 de julio de 2003.

Como puede observarse, también por restricciones presupuestarias, el avance es lento en la regularización de tierras. Uno de los obstáculos más importantes para culminar este proceso era el alto costo de los honorarios a los abogados que en su mayoría los campesinos no podían asumir, por lo que su titulación quedaba inconclusa. La apertura de una unidad de servicios legales en el Fondo con costos accesibles para los campesinos ha resuelto este problema.

c. Resolución de conflictos sobre la tierra-Compromisos institucionales

Uno de los principales compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz sobre la problemática de la tierra y del desarrollo rural establece la creación de "una dependencia presidencial de asistencia legal y resolución de conflictos sobre la tierra, con cobertura nacional y con funciones de asesoría y asistencia legal a los campesinos y trabajadores agrícolas, para hacer valer plenamente sus derechos". El 4 de junio de 1997, el Presidente de la República creó, mediante Acuerdo Gubernativo 452-97, con el nombre de CONTIERRA, la dependencia presidencial estipulada por el ASESA, "como órgano adscrito a la Presidencia de la República, por conducto de la Secretaría Privada", teniendo como función principal la de "facilitar y apoyar, a petición de parte, la solución conciliatoria o jurídica de aquellas situaciones en donde uno o varios interesados pugnan simultáneamente por el derecho de posesión o propiedad de la tierra". El 30 de abril de 2002, mediante el AG 136-2002, se creó la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República (SAAG) y adscribió a ella la CONTIERRA.

Presupuesto anual de CONTIERRA 1997-2003	
1997	2.500.000
1998	3.576.000
1999	3.932.754
2000	9.604.702
2001	6.000.000
2002	8.000.000

Fuente: Estadísticas de FONTIERRA 2003

Se observa un moderado incremento anual del presupuesto de CONTIERRA hasta el año 2000, con un incremento cercano al 150% con respecto al año anterior. Sin embargo, al año siguiente las partidas realmente entregadas disminuyeron casi en 40%. Para el 2002 nuevamente tuvieron un incremento de 30%. Todos los diagnósticos y evaluaciones, tanto internos como externos de CONTIERRA coinciden en señalar la brecha existente entre las asignaciones gubernamentales y las necesidades de la institución. El presupuesto real de la CONTIERRA está compuesto por las anteriores asignaciones gubernamentales y en manera preponderante por las aportaciones de las siguientes fuentes de cooperación internacional: Banco Mundial, Gobierno de Dinamarca, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y USAID. La valoración cualitativa que hizo MINUGUA de la situación de la CONTIERRA en mayo de 2000, continúa vigente [16] .

Compromisos legales

Algunos compromisos legales establecidos en el ASESA son condiciones sin las cuales difícilmente podrán resolverse muchos conflictos agrarios. Por eso destaca que no hay avances en los siguientes temas:

Seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra

La seguridad jurídica sobre la tierra es una de las condiciones indispensables para promover la inversión productiva y lograr el ordenamiento del territorio. En Guatemala, las carencias del Registro de la Propiedad y la inexistencia de un catastro nacional son algunos de los factores que han determinado la falta de seguridad jurídica. La oposición entre el derecho nacional y el derecho consuetudinario de tierras de los pueblos indígenas también ha contribuido a la generación de conflictos. Por ello, los Acuerdos establecen la necesidad de modernizar el Registro de la Propiedad e iniciarlo con el levantamiento catastral del país. Esto último, promulgando una ley de catastro y creando la institucionalidad necesaria.

Modernización del registro de la propiedad y Catastro

Hay pocos avances en este compromiso referente al Registro de la Propiedad, limitados sobre todo al traslado de sus archivos a formato digital, al mejoramiento de los servicios a sus usuarios y a la apertura de oficinas en el interior del país. No se ha modificado la estructura interna y persisten los antiguos problemas como doble titulación, falta de coordenadas, registros ilegales.

El proceso catastral desde su inicio ha dependido casi en su totalidad de financiamiento externo y ha contado con poco apoyo del Gobierno que, en general, no ha llegado a aportar las contrapartidas necesarias para cubrir sus compromisos frente a las donaciones recibidas[17] .

Ley de Catastro

Después de haberlo retirado dos veces durante el último año, en abril el Ejecutivo presentó ante el Congreso un nuevo anteproyecto de ley del Centro Nacional de Información Territorial y de la Propiedad Inmueble de Guatemala que incluye el Registro de Información Catastral. Este texto contiene importantes propuestas de organización sectorial de las instituciones relacionadas con la gestión del territorio y ha sido consensuado en el seno de la Comisión Paritaria sobre derechos de los pueblos indígenas relativos a la tierra (COPART). La aprobación de esta ley, que sigue pendiente, es de especial importancia tanto para la obtención de seguridad jurídica sobre la tierra como para el ordenamiento territorial, condición del desarrollo rural claramente expresada en los Acuerdos.

Recursos naturales y medio ambiente

Ordenamiento territorial

Una de las condiciones para la sostenibilidad del desarrollo rural es construir sus bases sobre el ordenamiento racional del territorio. Esto significa que debe

planificarse el uso de los recursos naturales, tanto desde el punto de vista de su potencial intrínseco como de sus usos culturales y la sociedad que los habita y aprovecha. Una política basada en el ordenamiento territorial es el compromiso central de los Acuerdos de Paz respecto al medio ambiente. A pesar de que las reformas al código municipal amplían las competencias para el ordenamiento territorial, los municipios no cuentan con la capacidad técnica y financiera para aplicar este ordenamiento. Este compromiso está ligado al de formular una ley integral de jurisdicción agraria y ambiental.

Concesiones comunitarias y promoción del uso racional de los recursos naturales

Sobre un compromiso de 100.000 hectáreas adjudicadas en concesión comunitaria de manejo de recursos naturales para 1999, en octubre de 2002, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) había otorgado el status de concesión comunitaria a 569.000 hectáreas, beneficiando a pequeños y medianos campesinos legalmente organizados. También se han establecido otros incentivos, como los subsidios directos gestionados a través del Programa de Incentivos Forestales (PINFOR).

Inversiones para el desarrollo

Las inversiones públicas, aunque superaron el monto definido para el período, no se enmarcaron en una política nacional de desarrollo rural. El Instituto Nacional de Bosques (INAB) promueve el manejo de los bosques, pero con cobertura limitada.

Financiamiento para el desarrollo

No se ha logrado un programa nacional de crédito dirigido a los campesinos que más lo necesitan y que se ubican en los estratos informales de la economía. Sin embargo el BANRURAL ha incrementado significativamente su cartera de crédito y sus servicios, y éstos son más accesibles para la población rural. También este banco cuenta ahora con miembros de organizaciones de mujeres, indígenas y campesinos, entre otros, en su consejo de accionistas.

Capacitación y asistencia técnica para el desarrollo

Hay pocos avances en fortalecer, descentralizar y ampliar la cobertura de los programas de capacitación, especialmente aquellas destinadas a mejorar la capacidad de gestión empresarial a distintos niveles en el área rural, incorporando al sector privado y a las organizaciones no gubernamentales. Es limitado el desarrollo de programas de asistencia técnica y de capacitación para el trabajo que incrementen la calificación, diversificación y productividad de la mano de obra en el área rural, a excepción de la asistencia técnica a las fincas adquiridas con créditos del FONTIERRAS, y el trabajo que desarrolla el INTECAP.

Información para el desarrollo

El sistema de información fue diseñado en 1999 e inició sus servicios en ese mismo año, difundiendo periódicamente un boletín de precios agropecuarios a través de Internet. Sus usuarios son cámaras empresariales, empresas agro exportadoras, embajadas, oficinas del Estado y organismos internacionales. Los pequeños productores tienen acceso limitado a este servicio.

Fortalecimiento de las organizaciones productivas

Aparte de las nuevas leyes de descentralización y código municipal, no se ha registrado cambio significativo hacia el fortalecimiento de las organizaciones productivas, ni se ha facilitado su trámite de inscripción, el que continúa siendo engorroso, lento y caro para los campesinos. Tampoco se han reconocido las estructuras organizativas propias de los pueblos indígenas como organizaciones que podrían obtener personería jurídica para fines productivos.

Reformas legales en el ámbito agrario

En el marco de las competencias del FONTIERRAS, esta institución ha firmado convenios con el Registro de la Propiedad para agilizar y reducir los costos de trámites de sus beneficiarios (sujetos de crédito fiduciario y de regularización. El tema de tierras ociosas se incluyó en el Pacto Fiscal para articularse con el impuesto territorial, pero no se ha aplicado aún. Algunas tierras comunales, particularmente las poseídas por las comunidades xincas, han sido objeto de despojo en los años después de la vigencia de los Acuerdos de Paz.

IV. MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA FISCAL

Modernización de la administración pública

El avance más significativo del período es seguramente la aprobación de las leyes de descentralización, consejos de desarrollo y código municipal, que, como señalado anteriormente, sientan las bases del poder local y de la participación de toda la población en las tomas de decisiones que les conciernen. Es de recordar que el nuevo marco jurídico de las leyes de descentralización está orientado a generar procesos de planificación participativa y descentralizada.

Otro logro importante relacionado con este tema fue la aprobación, después de un proceso de varios años, de un nuevo marco legal para la modernización del sistema financiero nacional, con lo que se sientan las bases para un desarrollo más ordenado y eficiente de la política monetaria y

financiera del país y de un sistema bancario saneado y más sólido. La promulgación de las nuevas leyes[18] fue resultado de un esfuerzo conjunto entre el

Organismo Ejecutivo y algunos partidos representados en el Congreso de la República.

No obstante estos importantes avances, existen limitaciones en los mecanismos de supervisón de las instituciones reguladoras de hacer cumplir la legislación vigente, que requieren urgente atención. Relacionados con esta situación se registraron los casos de la absorción del Banco de Nor-oriente (BANORO) y del Banco del Ejército (BANEJER) por el Crédito Hipotecario Nacional (CHN), creando controversia frente al marco legal recientemente aprobado.

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA FISCAL

·La Administración pública debe convertirse en un instrumento eficiente al servicio de las políticas de desarrollo.

·Antes del año 2000 la carga tributaria en relación al PIB se haya incrementado en, por lo menos 50% con respecto a la carga tributaria de 1995.

·Atacar la evasión y defraudación fiscal.

·Promover una reforma al código tributario.

·Propiciar que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural contribuya a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.

·Continuar promoviendo el conocimiento, respeto y cumplimiento de las obligaciones tributarias como parte de la convivencia democrática.

·Aplicar sanciones ejemplares a quienes defrauden al fisco.

POLÍTICA FISCAL

Legislación

El proceso del Pacto Fiscal ha marcado un hito en la política fiscal en Guatemala, ya que representó uno de los foros de más consenso sobre un asunto tan controversial. Varios de los compromisos del Pacto Fiscal han sido cumplidos, pero dicho cumplimiento se ha concentrado en las áreas de captación de ingresos mientras que las áreas de administración y uso de los mismos quedaron con menos cumplimiento; por lo tanto, resulta imperativo proseguir con la implementación integral del Pacto Fiscal.

Como parte de este proceso, el Ministerio de Finanzas Públicas presentó al Congreso de la República varias medidas propuestas en el Pacto Fiscal, que se aprobaron mediante el decreto 44-2000, con vigencia desde el 1 de julio de 2000. Dichas medidas incluyen la Ley de supresión de privilegios y beneficios fiscales, la Ley de ampliación de la base imponible y de regularización tributaria; también se modificaron los impuestos sobre pasajes aéreos, la circulación de vehículos, salidas por vía aérea, renta, timbres fiscales y papel sellado, y se creó la tarifa social para los consumidores de menos de 300 kw hora/mes sin que ello signifique un subsidio que implique erogaciones de impuestos. En agosto de 2001 el Congreso de la República aprobó seis leyes para implementar los compromisos restantes del Pacto Fiscal. Se incluyeron reformas a los códigos tributario, penal, procesal penal y a las leyes contra la defraudación fiscal y el contrabando aduanero.

Sería importante continuar impulsando las reformas legales necesarias para facilitar y simplificar la administración tributaria y para asegurar la imposicion de sanciones efectivas y la reducción del proceso judicial por incumplimiento tributario.

Política presupuestaria

Durante los años 2001 y 2002, el proyecto de presupuesto tal como fue presentado al Congreso de la República, respetaba en su mayoría los compromisos de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, durante la ejecución de dicho presupuesto, las transferencias se volvieron tan numerosas y voluminosas, que el presupuesto ejecutado era muy diferente del aprobado, incurriendo en violaciones de los Acuerdos de Paz en lo que se refiere a incrementos al presupuesto militar y al Estado Mayor Presidencial (EMP) y decrementos en la inversión social.

Los sectores sociales siguen sin las suficientes asignaciones presupuestarias para que realmente el país pueda registrar un avance en estos temas. Destaca el Ministerio de Educación a quien sólo le fueron asignados Q. 3,200 millones para el año 2003, es decir 1.6% del PIB[19] , uno de los más bajos de América Latina, lo que resulta insuficiente para aumentar la cobertura, implementar la Reforma Educativa, y mejorar las condiciones físicas de la red educativa del país. Si bien este presupuesto respeta lo pactado en los Acuerdos de Paz, es importante destacar que la meta se tenía que ejecutar en el año 2000, y que las necesidades educativas son mayores para el 2003. Además, la ley de Educación exige un presupuesto educativo del 30% del presupuesto nacional, cuando en la actualidad es de 11% (2003).

Al mismo tiempo, se observa que siguen las transferencias hacia rubros que no son prioritarios para el proceso de paz, entre otros al Ministerio de la Defensa Nacional (aumentó un 24% su presupuesto aprobado en 2002) y al EMP (aumentó un 95% su presupuesto aprobado en 2002).

Como fue anteriormente señalado, es de recalcar que algunos rubros presupuestarios son tan bajos que ponen en riesgo los iniciales avances de los años anteriores, tales como los de FONTIERRAS, CONTIERRA (con un presupuesto muy limitado este año) o el del Instituto de la Defensa Pública Penal que debió prescindir de la mayoría de sus abogados y abogadas a nivel nacional por falta de fondos.

Es importante tomar medidas para modificar esta tendencia y respetar el presupuesto de gasto prioritario de los Acuerdos de Paz, y preparar un presupuesto 2004 en esta línea para que el próximo gobierno tenga en sus manos la herramienta presupuestaria para implementar una política de acuerdo a la ejecución de los Acuerdos y avanzar en forma significativa en salud, educación, vivienda y seguridad pública.

Metas y ejecución sectorial: Compromisos presupuestarios de los Acuerdos de Paz 1997 - 2002						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL a/						
Presupuesto de Estado % PIB	1.1	1.1	1.4	1.3	1.4	1.3
Meta en % del PIB	1.0	1.1	1.2	1.3	1.3	1.3
EDUCACION, CIENCIA Y CULTURA b/						
Presupuesto de Estado % PIB	1.8	2.1	2.4	2.4	2.7	2.5
Meta en % del PIB	1.9	2.2	2.3	2.5	2.5	2.5
SEGURIDAD INTERNA						
Presupuesto de Estado % PIB	0.5	0.6	0.7	0.7	0.8	0.7
Meta en % del PIB	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
ORGANISMO JUDICIAL Y CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD						
Presupuesto de Estado % PIB	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Meta en % del PIB	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3
VIVIENDA						
Presupuesto de Estado % Ingresos tributarios	0.7	5.8	3.1	0.1	0.8	0.9
Meta en % de los ingresos tributarios	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
MINISTERIO PUBLICO						
Presupuesto de Estado % PIB	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2
Meta en % del PIB	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
DEFENSA NACIONAL c/						
Presupuesto de Estado % PIB	0.7	0.7	0.7	0.8	0.9	0.7
Meta en % del PIB	0.9	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7

Fuente: Dirección de Análisis y Estudios Económicos y Fiscales, MINFIN.

a/ Incluye Salud Pública, Agua y Saneamiento y Medio Ambiente, según clasificación del Ministerio de Finanzas Públicas.

b/ Incluye Educación, Ciencia y tecnología, y Cultura y Deportes, según clasificación del Ministerio de Finanzas Públicas.

c/ El compromiso de los Acuerdos de Paz para 1999 fue reducir en 33% el presupuesto con respecto del PIB. A partir del 2000 las metas son indicativas ya que no existe compromiso para este sector.

Política tributaria

1. La meta de 12% de carga tributaria neta sigue sin cumplirse: llegó a 10.7% en 2002 y se prevé la misma carga para el 2003. Sin embargo, los temas relativos a la recaudación y a la administración de los impuestos, especialmente a través de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), han logrado algunos avances, mejorando sensiblemente la recaudación en comparación al año anterior. No obstante, en lo que se refiere a la política fiscal, es importante señalar que ha predominado la toma de decisiones arbitrarias, como los aumentos improvisados de las tasas de aranceles a ciertos productos de exportación, denegados sistemáticamente por la Corte de Constitucionalidad, que se alejan de un marco de política fiscal integral de largo plazo.

2. Sigue prevaleciendo en este ámbito una cultura de confrontación entre el Ejecutivo y el sector privado, el cual se ha caracterizado por sus posturas críticas ante cualquier iniciativa gubernamental, (habiendo presentado 65 recursos de inconstitucionalidad contra la creación o aumento de impuestos). El sector privado justifica esta actitud haciendo referencia a la falta de transparencia y eficacia del gasto público y el no esclarecimiento de los presuntos casos de corrupción por parte de funcionarios públicos.

Resulta por lo tanto necesario, como señalado anteriormente, retomar el espíritu del Pacto Fiscal y aplicarlo en su integralidad, mejorando especialmente los compromisos del gasto público.

Transparencia global

Como paso positivo en relación a la transparencia, el Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF III) fue aprobado por el Congreso de la República, y se espera que estarán incluidas pronto en el Sistema las instituciones faltantes, especialmente las municipalidades, los fondos sociales y el Congreso, a fin de que se tenga un control de todas las entidades del Estado. Recientemente el Banco Mundial otorgó un un préstamo de 80 Millones a dicho Sistema.

A pesar de la creación de la Fiscalía anticorrupción, no se ha registrado ningún avance significativo en los presuntos casos de corrupción que han sido denunciados en los últimos años. Esta persistente impunidad resta credibilidad a las declaraciones públicas del Gobierno en contra de la corrupción y, por otro lado, dificulta el impulso de iniciativas de por sí positivas, como la reciente creación de la Comisión para la Transparencia y contra la Corrupción, con el apoyo del Banco Mundial. El objetivo de esta instancia es promover un proceso nacional orientado a combatir la corrupción e impulsar la transparencia a través del desarrollo y ejecución de políticas y mecanismos institucionales. Sin embargo, el plan de trabajo presentado por esta comisión indica que estaría operativa solamente en 2004, es decir, después de finalizar este período de gobierno.

CONCLUSIÓN

En conclusión, existen avances en el cumplimiento de los compromisos contenidos en el Acuerdo Socioeconómico, aunque muchas de las causas estructurales que dieron origen al enfrentamiento armado siguen presentes. A pesar de los incumplimientos y retrasos mencionados en este documento, los Acuerdos de Paz siguen representando la agenda más valida para lograr el desarrollo socio económico y por ende la democratización de Guatemala. Prueba de ello es el reciente pacto firmado por el Foro de Partidos Políticos para asegurar su compromiso con el proceso de paz y con los contenidos de la Agenda Nacional Compartida.

Por otro lado, los acuerdos alcanzados en las Mesas Intersectoriales de Diálogo muestran que mediante amplios procesos de concertación y consenso entre el Gobierno y la sociedad civil es posible lograr avances importantes incluso en temas históricamente controversiales como el rol del Ejército, desarrollo rural o salud reproductiva.

Por lo tanto, MINUGUA y el Sistema de las Naciones Unidas hacen un fuerte llamado al Gobierno, a las fuerzas políticas del país y a la sociedad civil en su conjunto, a redoblar esfuerzos para lograr avances concretos y sustanciales en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz para garantizar la continuidad del proceso de paz y por ende la consolidación de la democracia y del desarrollo de Guatemala.

Notas

[1] Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala. Guatemala, Informe de desarrollo humano 2001. pp. XXIX.

[2] Naciones Unidas, Informe de desarrollo humano. Guatemala: Desarrollo humano, mujeres y salud. 2002, pp. XX.

[3] Metas del Milenio

[4] PNUD, Informe de desarrollo humano, Guatemala, 2001, pp. 66.

[5] PNUD, Informe de desarrollo humano, 2002, pp. 311-317.

[6] Ver "Propuesta de agenda de crecimiento económico y desarrollo social con visión de largo plazo".

[7] Ministerio de Finanzas Publicas.

[8] PNUD, IDH, 2002. pp. 28

[9] MINUGUA, "La Educación: Una condición para la paz", Abril de 2002, pp. 16.

[10] MINUGUA, "La Educación: Una condición para la paz", Abril de 2002, pp. 15.

[11] PNUD. IDH.2002. pp. XXVII.

[12] MINUGUA 2002, Administración de Justicia Laboral. Propuesta para su Fortalecimiento. Pp 20-21

[13] Acuerdo Gubernativo 392-97.

[14] Decreto del Congreso de la República número 24-99.

[15] Mediante el Acta de Compromiso número dos del 12 de octubre de 1998: «El Gobierno de la República se compromete a asignarle al Fondo de Tierras durante los ejercicios fiscales 1999 y 2000 un mínimo de trescientos millones de quetzales anuales (…) se compromete a iniciar inmediatamente el proceso de constitución del Fondo de Garantía por trescientos millones de quetzales…»

[16] MINUGUA, Situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de paz, Mayo 2000, pp. 17-18.

[17] Ver anexo XXX: Cuadro de presupuesto del catastro nacional 1997-2003.

[18] (a) Ley Orgánica del Banco de Guatemala, (b) Ley de Bancos y Grupos Financieros, (c) Ley Monetaria y (d) Ley de Supervisión Financiera.

[19] Ministerio de Finanzas Públicas. Presupuesto Nacional. Guatemala 2002.