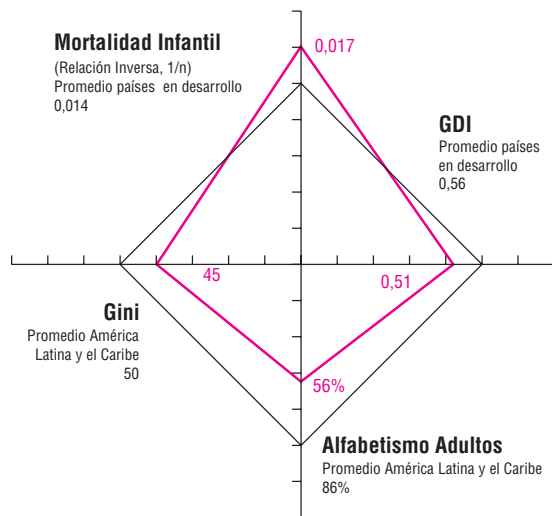


## BUENAS INTENCIONES... FUTURO INCIERTO



*El Diamante de la Equidad: valores nacionales en terracota comparados con los regionales, en azul.*

*Dadas las actuales condiciones históricas de Guatemala, de finalización de un largo conflicto armado interno, los compromisos principales del Gobierno de la República en materia social son en su mayoría resultado de los Acuerdos de Paz suscritos en 1996. Se vinculan por su naturaleza con las pretensiones de abatimiento de la pobreza, integración social y pleno empleo, promovidos por la Cumbre de Desarrollo Social y los de la IV Conferencia sobre la Mujer.*

En particular, el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* se propuso alcanzar para 1997 una tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) del 4% y mantener un ritmo positivo hasta lograr la meta del 6% en el año 2000.

A pesar del optimismo oficial por la mejora de la economía en 1996 los niveles de la producción disminuyeron en relación

con el año anterior ya que la tasa de crecimiento fue del 3.1%. Los sectores económicos más afectados fueron la industria y la agricultura.

### PRIVILEGIOS E INEQUIDAD

Guatemala posee una de las tasas de tributación más bajas de América Latina, y una de las peores administraciones tributarias. El Estado no cuenta con ingresos suficientes para atender las necesidades esenciales de la población; los recursos disponibles son utilizados con baja productividad e insuficiente transparencia y la evasión fiscal está ampliamente extendida.

A lo anterior se suman privilegios y exenciones fiscales a la industria, la agricultura y la avicultura, entre otros sectores económicos, otorgados especialmente en las últimas cuatro décadas a través de la promulgación de leyes y acuerdos gubernativos *ad hoc*. Ventajas que no han retribuido de manera equivalente —de acuerdo con los ofrecimientos de beneficiarios y otorgantes— al desarrollo de los guatemaltecos y guatemaltecas; en cambio, sí han debilitado gravemente fuentes de recaudación para los programas de desarrollo socioeconómico.

Estas políticas han favorecido el desarrollo de una cultura empresarial de sobreprotección, propiciando el surgimiento de monopolios y oligopolios no naturales, con «derecho de llave» en los centros de decisión estatales.

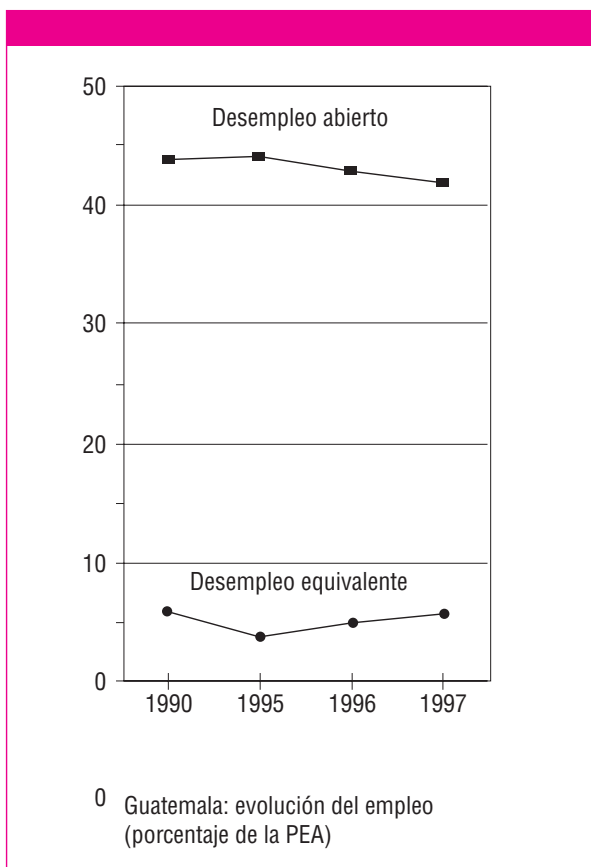
Adicionalmente, las políticas monetarias, cambiarias y crediticias —sometidas a las urgencias estabilizadoras de corto plazo de los gobiernos— han favorecido el *boom* del sector financiero, que se ha beneficiado de una economía nacional y un Estado dependientes, hasta recientemente, de prácticamente un solo producto de exportación: el café.

En ese contexto la política fiscal continúa siendo el Talón de Aquiles de la política macroeconómica. Como una constante, las autoridades gubernamentales enfrentan dificultades para cubrir cada año los gastos públicos. En ese marco, el actual Gobierno ha optado por la reforma de las dependencias del Ministerio de Finanzas vinculadas a la recaudación, y por un programa de privatización de las principales empresas estatales, para aliviar la pesada deuda interna pública y cumplir el

compromiso asumido en los Acuerdos de Paz de elevar la carga tributaria al 12% del PBI para el año 2000, es decir, en un 50% respecto de 1995.

Por otra parte, diversos sectores sociales son adversas hacia las políticas económicas del Gobierno que están provocando alzas significativas en las tarifas de los servicios públicos –para ponerlas en condiciones de rentabilidad, antes de su venta– y además, un sostenido empobrecimiento de la población urbana y rural, afectando adicionalmente a los pequeños propietarios. (Ver ilustración en página siguiente)

En un país que se desenvuelve en el entorno de un frágil Estado de Derecho, la economía no muestra signos de reactivación. **Se ha prolongado el estancamiento productivo y han resurgido expresiones de ingobernabilidad ante la frustración y desesperación de amplios sectores de la población, confrontada con incrementos de un 3,000% en la tarifa telefónica y del 48% en la energía eléctrica.** A lo anterior se agrega la posibilidad de que sea aprobado un proyecto de Ley de Reforma del Régimen Previsional que incrementa el aporte de los trabajadores en un 100%, aumenta los años para el retiro de 60 a 65, y privatiza el manejo de los fondos de retiro (de acuerdo con la información disponible al mes de agosto de 1997).



## ¿IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ANTE SITUACIONES DISÍMILES?

La visión dominante en el país es aquella según la cual debe crearse infraestructura básica, estabilidad política, servicios tales como telefonía, alumbrado eléctrico, y otros que propicien condiciones para la inversión extranjera, como clave fundamental del objetivo de crecimiento económico. Ello plantea el círculo de que la inversión crea empleo que provoca mayor demanda, la que a su vez atraerá mayor inversión y empleo. Complementariamente algunas tendencias plantean que la posibilidad de crear fuentes de trabajo tendría una alta correlación con la desregulación del mismo. Sin embargo, en el conjunto de la perspectiva no se asegura que el destino de las utilidades de estas posibles operaciones empresariales efectivamente producirán acceso equitativo a las oportunidades y los servicios creados.

El modelo de crecimiento económico así concebido, asume igualdad de oportunidades que deberán intentar aprovechar individuos, grupos y sectores provenientes de situaciones disímiles. Adicionalmente, dada la escasa fuerza reguladora y supervisora del Estado, está latente el riesgo de que en un escenario de servicios en manos del sector privado –como se avizora–, se produzcan mayor inequidad económica y social. Ante estas perspectivas, destaca la necesidad de que surjan y se consoliden organizaciones de protección al consumidor y de vigilancia social ciudadana.

Con optimismo, debe destacarse que la democratización política que se ha venido produciendo en el país en los últimos años, y a partir de 1996 con los Acuerdos de Paz, propician un entorno favorable a la participación social. Los compromisos de paz conforman una agenda que tiene como columna vertebral a los ciudadanos y las instituciones estatales participando desde los ámbitos locales hasta los nacionales, con el propósito de estructurar respuestas coherentes a la problemática nacional y local.

En este contexto, resulta de extraordinaria importancia que las modificaciones constitucionales previstas en los acuerdos de paz, y en particular, los cambios a la legislación que regula el trabajo de las ONG, propicien su desarrollo, y una deseable búsqueda de transparencia en su funcionamiento y que tales objetivos no se desvirtúe mediante la creación de obstáculos técnicos que puedan inhibir su desarrollo.

## UN PAÍS CON DIVERSAS CULTURAS

En Guatemala coexisten las culturas maya, garífuna, xinca y ladina. Desde 1821 con la independencia de España, la hegemonía y el poder del Estado y de sus instituciones lo ha ejercido un sector muy limitado del grupo ladino, pese a que el 65% de la población es indígena; forjándose a lo largo del tiempo grandes inequidades económico–sociales y étnicas, ante la falta de reconocimiento y respeto a la existencia de culturas diferenciadas. Los índices de pobreza y marginación son abruma-

doramente más altos en los pueblos indígenas, que en el resto de la población.

En contraposición a lo anterior actualmente impera en el país un discurso oficial de lucha contra la discriminación; existe un Acuerdo de Paz sobre *Identidad y derechos de los pueblos indígenas* y ha sido ratificado y puesto en vigor en 1997, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre *Pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Todo ello constituye un logro significativo de los pueblos indígenas de Guatemala. Ahora se plantea la tarea de hacer cumplir estos compromisos y disposiciones legales. **La generación e implementación de normas jurídicas constitucionales que garanticen el respeto a la multiculturalidad, al uso de los idiomas y dialectos indígenas, al reconocimiento del derecho consuetudinario, y la efectiva redefinición del Estado guatemalteco como multiétnico, pluricultural y multilingüe son parte de esta tarea en marcha.**

## MUJERES Y PARTICIPACIÓN

La participación de las mujeres guatemaltecas en el quehacer social, ha sido influenciada por los compromisos de paz, la Plataforma de Acción Mundial de Beijing y la Cumbre Mundial de Desarrollo de Copenhague.

### LAS MUJERES Y EL PODER PÚBLICO

La participación de la mujer en los cargos de responsabilidad del Estado, aún es limitada:

En dependencias autónomas, semiautónomas y directas: ninguna mujer.

En el Poder Ejecutivo: 8 mujeres; 70 hombres.

En el Poder Legislativo: 11 mujeres; 68 hombres

Corte Suprema de Justicia: 2 mujeres; 11 hombres.

Salas de apelaciones del Poder Judicial: 11 mujeres; 47 hombres.

Tribunales de 1ª instancia civil: 28 mujeres; 91 hombres.

Jueces de paz: 27 mujeres; 216 hombres.

Funcionarios administrativos del Poder Judicial: 68 mujeres; 365 hombres.

Alcaldías municipales: 4 mujeres; 272 hombres.

Se ha logrado abrir espacios para la acción de las mujeres, tanto indígenas como ladinas, propiciando avances como el acceso al crédito y a la participación política. Mujeres indígenas y ladinas organizadas en diversas instancias de la sociedad y del gobierno, han logrado hacer avanzar una serie de planteamientos concretos de cara a la generación de instrumentos institucionales que propicien respuestas a las necesidades que las mujeres tienen planteadas en la sociedad. De esta suerte ha sido de gran significación la participación en espacios tales como el Comité Consultivo de Políticas de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres

Guatemaltecas y el Foro de la Mujer, instaurado en el marco de los Acuerdos de Paz.

Es evidente, sin embargo, la ausencia de mujeres en espacios de decisión política a todo nivel, pese al logro de haberse integrado en instancias tanto públicas como privadas.

## ALGUNOS COMPROMISOS DEL GOBIERNO EN LOS ACUERDOS DE PAZ 1998, 1999, 2000

### MUJER:

1. Incrementar para el año 2000 a un 30% la tasa de participación de la mujer en el sector formal.
2. Promover la divulgación y cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer.
3. Crear la Defensoría para la mujer indígena, con su participación.
4. Apoyar la creación de centros de promoción de la mujer.
5. Llegar al 50% de la población para lograr una adecuada valoración de la mujer y la niña, y el reconocimiento de sus derechos.
6. Incrementar la capacitación laboral de las mujeres en un 30% para el año 2000.
7. Elevar la participación de las mujeres en organizaciones comunales, cooperativas y en proyectos autogestionarios y sociales, al menos a un 40% para el año 2000
8. Adicionalmente el Plan de Acción Desarrollo Social y Construcción de la Paz (PLADES, bajo cuyo nombre se resumen las políticas y programas sociales), se compromete a incrementar la tasa bruta de escolarización de la niña en el nivel primario en un 80%.

### EDUCACIÓN:

1. Promover la utilización de los idiomas de los pueblos indígenas en la prestación de los servicios sociales del Estado a nivel comunitario, y la capacitación de jueces e intérpretes judiciales de y para idiomas indígenas.
2. Modificar la reglamentación que regula la protección y entes administradores de los centros ceremoniales con valor arqueológico en beneficio de la espiritualidad Maya.
3. Incrementar para el año 2000, el gasto público ejecutado en educación en relación con el PBI en 50% respecto del gasto ejecutado en 1995.
4. Facilitar el acceso de toda la población entre 7 y 12 años de edad, a por lo menos tres años de escolaridad, antes del año 2000.
5. Ampliar el porcentaje de alfabetismo a un 70% para el año 2000.
6. Para el año 2000 adecuar los contenidos educativos de acuerdo con la reforma educativa.
7. Ejecutar el programa de educación cívica nacional para la democracia y la paz que promueva la defensa de los derechos humanos, la renovación de la cultura política y la solución pacífica de los conflictos.
8. Estudiar y aplicar modalidades de compra que aseguren la

Indicadores de situación social en Guatemala				
	1990	1995	1996	1997
<b>Seguridad social</b>				
% población total protegida	9,0	8,6	8,3	
% pob. económicamente activa protegida	29,2	29,3	27,38	
<b>Salud:</b>				
<i>Salud y sobrevivencia</i>				
Tasa morbilidad (por mil)	28,0	16,8		
IRA	14,3	7,8	23,14	
Enfermedades diarreicas	5,3	2,6	7,66	
paludismo (malaria)	3,3	1,1	0,54	
Desnutrición	N.D.	0,8	3,26	
<i>Alimentación/ nutrición</i>				
Talla/edad niños de 3 a 36 meses	81,7% (año 1987)	73,2%		
Peso/talla niños de 3 a 36 meses	13,3% (año 1987)	4,1%		
Peso/edad niños de 3 a 36 meses	67,1% (año 1987)	32,5%		
<i>Esperanza de vida al nacer (años)</i>				
ambos sexos	59,7	62,6		
hombres	57,3	59,8		
mujeres	62,2	65,5		
<i>Mortalidad</i>				
Tasa mortalidad neonatal (por mil nacidos vivos)	15,5			
Tasa mortalidad posneonatal (mil nacidos vivos)	33,6			
Tasa mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	49,1			
Tasa mortalidad niños de 0-5 años (por mil)	20,1			
Tasa mortalidad general (por mil)	8,4			
<b>Empleo</b>				
Tasa desempleo abierto (por ciento)	6,0	3,7	4,8	5,6
Tasa desempleo equivalente (por ciento)	43,8	43,9	42,7	41,7
Déficit ocupacional total (por ciento)	49,8	47,6	47,6	47,2
<b>Poder adquisitivo</b>				
Relación salario mínimo/cto.				
Canasta básica alimentaria	0,60	0,53	0,46	0,45
Relación salario mínimo/ cto.				
Canasta básica bienes y servicios	0,33	0,29	0,25	0,25

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística INE. *Sistema de Indicadores Sociales. Noti-SIS 6* Guatemala. Agosto 1997.

<b>Educación</b>	1990	1995	1996	1997
<i>Cobertura y acceso al sistema</i>				
% analfabetismo	44,9	35,8	36,2	
Tasa bruta escolaridad (por ciento)				
nivel primario	78,9 (1991)	84,0	84,3	
nivel básico	29,2	32,0	31,2	
<b>nivel diversificado</b>	11,6	13,7	13,4	
Tasa neta escolaridad (por ciento)				
nivel primario	71,6 (1991)	69,2	69,1	
nivel básico	17,6	20,3	19,9	
nivel diversificado	9,3	11,5	11,3	
Tasa incorporación a la enseñanza media (por ciento)				
	15,6 (1991)	17,0	13,3	
Nivel de escolaridad (7 y más años)				
Total	100,0 (1989)	100,0		
Ninguno	42,4	35,0		
Pre-primaria	2,1			

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística INE. *Sistema de Indicadores Sociales. Noti-SIS 6* Guatemala. Agosto 1997.

transparencia en la negociación comercial, calidad y bajo precio de los medicamentos, básicos o genéricos, de mayor demanda en el sector público.

**SALUD:**

1. Aumentar para el año 2000, el gasto público ejecutado en salud en relación con el PBI en un 50% respecto al gasto ejecutado en 1995 y presupuestar por lo menos 50% del gasto público en salud a la atención preventiva.
2. Reducir la mortalidad infantil y materna, antes del año 2000, a un 50% del índice observado en 1995.
3. Mantener la certificación de erradicación de la poliomielitis y alcanzar la del sarampión para el año 2000.
4. Poner en marcha la organización descentralizada de los distintos niveles de atención para asegurar la existencia de programas y servicios de salud a nivel comunal, regional y nacional, base del sistema nacional coordinado de salud.
5. Adoptar las medidas necesarias para ampliar la cobertura del Régimen de Seguridad Social, mejorar sus prestaciones y la amplitud de sus servicios con calidad y eficiencia.

**INICIATIVA SOCIAL**

**Iniciativa Social** surge en Guatemala en 1997, buscando promover una relación más simétrica entre ciudadanos (as) y centros de decisión respecto a aquellas cuestiones que atañen directamente a los primeros. Asimismo, busca propiciar la par-

ticipación de los diversos sectores en la gestión pública, como un medio para facilitar la descentralización y en general el acceso de los guatemaltecos (as) a las estructuras de los poderes de gobierno que tienen que ver con las políticas de desarrollo social.

Iniciativa Social pretende contribuir con una práctica ciudadana capaz de influir efectiva y propositivamente, en las políticas públicas de carácter social a través del ejercicio pleno de la ciudadanía social y política.

Contribuir en materia de políticas de desarrollo social, al mejor desempeño de gobiernos democráticos a todo nivel y a las políticas específicas en curso, mediante la vigilancia social y el aporte de sugerencias propositivas y documentadas, o en su caso, a la formulación de propuestas alternativas que apunten al abatimiento decisivo de la pobreza, el desempleo, la desintegración social y la inequidad de género.

Hoy se comprende mejor que los recursos públicos son finitos, que se requiere disciplina y racionalidad en su manejo y que el triunfo de una demanda gremial puntual —un aumento salarial por ejemplo—, no es suficiente para que los sectores más desprotegidos, superen sus tradicionales y graves carencias. Se requiere producir condiciones para democratizar el acceso a los centros donde

se deciden las políticas económico–sociales más globales y por ello, de alcance nacional e internacional.

## Fuentes

- Consejo de la Integración Social Centroamericana. *Bases para la Política Social Centroamericana*. Panamá: 1996.
- Instituto Del Tercer Mundo. *Control Ciudadano No. 1 1997*. Montevideo: 1997.
- PNUD. *Informe sobre el Desarrollo Humano 1997*. Madrid: Mundiprensa, 1997.
- SEGEPLAN–RUTA SOCIAL, *Guatemala, el gasto social público y su eficiencia*.
- SEGEPLAN–RUTA SOCIAL, *Perfil Socioeconómico. Guatemala: de la paz al desarrollo*. Guatemala: abril 1997.
- SEGEPLAN–Gabinete Social. *Desarrollo Social y Construcción de la Paz. Plan de Acción 1996–2000*. Guatemala: noviembre 1996.
- SEGEPLAN, *Balance General de las políticas públicas*. Primer semestre 1997. Guatemala: julio 1997.
- SEGEPLAN, *Balance General de las Políticas Económica y Social 1996*. Guatemala: enero 1997.
- SEGEPLAN, *Hacia dónde va la Política Social en Guatemala*. Guatemala: mayo 1997.

- INICIATIVA SOCIAL PARA EL CONTROL CIUDADANO: Asociación de Entidades de Desarrollo y de Servicio No Gubernamentales (ASINDES); Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO); Centro de Estudios de la Cultura Maya (CECMA); Comité de Mujeres Post Beijing; Departamento de Estudios Nacionales, Facultad de Economía de la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Instituto de Investigación y Autoformación Política (INIAP).