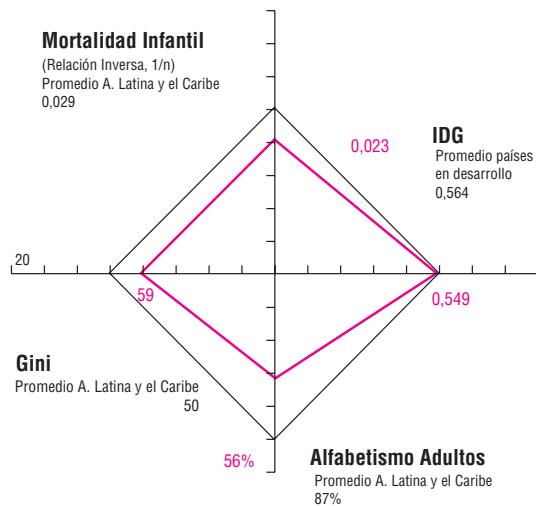


• FERNANDO VALDÉZ



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

Fuentes: **Mortalidad Infantil:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **Alfabetismo adulto:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **IDG** (Índice de Desarrollo Relativo al Género): PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1998*. **GINI:** Banco Mundial, *Indicadores sobre el desarrollo mundial 1998*. (Para este indicador el promedio regional fue calculado por *Control Ciudadano*).

La información más completa que se haya reunido jamás sobre la distribución del ingreso a nivel mundial revela la desigualdad que caracteriza a la región en los noventa, el quintil más bajo de los asalariados sólo percibió el 4,5% del ingreso regional; por el contrario, el quintil más alto percibió el 52,9% de este ingreso. Estas cifras de distribución del ingreso son la más baja y la más alta, respectivamente, de todas las regiones del mundo (1998a, 98 ss.).

¿A QUÉ SABE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO?

Los devastadores efectos del huracán Mitch en Centroamérica y la depresión tropical que le siguió reafirman lo sabido: las condiciones de extrema pobreza impiden cualquier programa preventivo masivo y los daños mayores tienden a concentrarse en estos vastos sectores de la población.

Iniciativa Social, además de dar seguimiento a los compromisos de Beijing y Copenhague, lo hace con los Acuerdos de Paz suscritos en 1996 entre las organizaciones guerrilleras y el gobierno del presidente Alvaro Arzú.

Pese a no haber logrado involucrar a importantes sectores del país, los acuerdos constituyen *de facto* una nueva agenda política cuyos temas más estratégicos para consolidar la democracia, enfrentar la pobreza y la discriminación deben permanecer en la lista de asuntos de interés nacional. En un año electoral los partidos políticos y las organizaciones sociales deben hacerlos suyos más allá de que los compromisos hayan sido suscritos por un gobierno en particular, de tal manera que se asegure que cualquiera sea el resultado electoral, los temas sustantivos implicados tiendan a convertirse en políticas de Estado.

Por su dinámica los acuerdos opacaron el perfil de las cumbres de Copenhague y Beijing. Funcionarios interrogados en el I Seminario Centroamericano de organizaciones de Control Ciudadano coincidieron en que la atención gira en torno a los Acuerdos de Paz, aunque por su contenido tienen vínculos con la Cumbre y la Conferencia. Por ello es de extraordinaria importancia el año 1999 para relanzarlos y buscar asociarlos a una agenda social única.¹

GASTO SOCIAL

Iniciativa Social hace el seguimiento de compromisos relativos a la apertura de espacios *reales* a la «participación»; del gasto social en salud y educación y de educación y equidad de género. En cuanto al gasto, el compromiso adoptado por el gobierno establece que entre 1995 y el año 2000, se incrementaría en un 50%,

1 Realizado en septiembre de 1998, el Seminario fue posible gracias a Christian Aid y al Instituto del Tercer Mundo.

tanto para educación como para salud. Para 1999, los Acuerdos de Paz estimaron que el PIB crecería alrededor del 6%, meta que las autoridades ya han descartado. La meta de inversión para dicho año en educación era de Q3.753,8 millones de quetzales (aprox. USD1=Q6,60), en tanto que lo asignado ascendió a Q3.312,0 millones, un -11,8% respecto de la meta pactada. En cambio, en el caso de salud, el compromiso gubernamental para 1999 ascendió a Q1.923,8 millones, y lo presupuestado fue de Q1.934,6 millones, con lo cual la meta estaría rebasada por un 0,6%.²

El gasto social programado creció un 10% respecto de 1998, globalmente representó el 45% del presupuesto total de egresos y el 6,4% del PIB. En 1990, lo fue sólo del 3,5%, lo que significa un crecimiento significativo. No es parte de este informe hacer referencia a la calidad del gasto, cuestión por lo demás necesaria.³

PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN INDÍGENA

Como parte de los compromisos de paz, el Congreso de la República aprobó en 1998 un conjunto de reformas a la Constitución Política.⁴ En el tema étnico, se introdujo una nueva redacción al artículo 1 constitucional. Así, mientras el original decía «El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común», al ser modificado se transformó en «El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona humana y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común. La nación guatemalteca es una y solidaria; dentro de su unidad y la integridad de su territorio es pluricultural, multiétnica y multilingüe».

Lo mismo sucedió con el artículo 70 que, de ahora en adelante, reza: «Una ley regulará lo relativo a la materia de esta sección. Cuando se prevean medidas administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, se consultará a dichos pueblos por los mecanismos que establecerá otra ley específica».

GÉNERO

En 1998, se eliminaron disposiciones legales discriminatorias contenidas en el Código Civil, reformándose 8 artículos (109, 110, 114 –eliminado–, 115, 131, 132, 133 y 255). Ahora:

- «la representación conyugal debe ser de igual forma a ambos

cónyuges, y ya no sólo al marido». «También se tiene la responsabilidad de atender y cuidar a los hijos por los dos cónyuges»;

- «La representación conyugal puede ser asumida por cualquiera de las partes»;
- «Ambos cónyuges administrarán el patrimonio conyugal»;
- «Cualquier cónyuge puede oponerse a que el otro realice actos en perjuicio del patrimonio conyugal»;
- «ambos padres tendrán la patria potestad del menor o del incapacitado»;
- Se suprime el artículo 114. Este establecía que el marido podría impedir a la mujer efectuar actividades fuera del hogar.⁵

EL TALÓN DE AQUILES

Para efectos del desarrollo social, el talón de Aquiles del gobierno «y del sistema» sigue siendo el tema tributario. La necesidad de un pacto fiscal, pero también de un acuerdo nacional más amplio, es apremiante. **El gobierno del presidente Arzú ha reconocido que no podrá cumplir con elevar la carga tributaria al 12% del producto para el año 2000, según reza el importantísimo compromiso suscrito en 1996, y esperaría que el próximo gobierno lo haga en el año 2002...**

La evasión del IVA supera el 37% de los ingresos esperados y el 56% en el impuesto a la renta. Para abatirla, el gobierno creó una Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), creó la figura del delito de defraudación fiscal y fueron suprimidas exenciones y exoneraciones, todo lo cual constituye un avance positivo para el país.

Esto contrastó con la incapacidad gubernamental para modificar la Ley del Impuesto sobre la Renta, que buscaba cerrar ciertas brechas que facilitan la evasión. Discrepancias del partido oficial y funcionarios del Ejecutivo y del Congreso de la República sobre el tema obligaron al gobierno a retirar la propuesta y apoyar «soluciones» perentorias altamente cuestionadas.

El PNUD sentenció que en Guatemala «existe una larga historia de intentos fallidos de reforma tributaria... (hay) oposición de organizaciones gremiales... ausencia de autonomía del Estado frente a estos intereses... una administración de justicia con dificultades para aplicar sanciones y... un marco constitucional inadecuado que se concreta en una burocracia fiscal débil y una Constitución que reglamenta y limita severamente el poder tributario del Estado» (PNUD 1998a: p. 87).

El tema es grave puesto que, en palabras del BID, «el ingreso

² Estos datos se presentan con antelación a los reajustes presupuestarios a que los fenómenos naturales regionales obligaron. De antemano, se previó la disminución del PIB.

³ Entre 1986 y 1996, la inversión ejecutada fue cercana al 75%. La ejecución más débil se encuentra en los Ministerios del área social. Según el PNUD (1998a, 80), «...el Banco Mundial encontró que entre 1980 y 1995 el gasto público... no favoreció la infraestructura básica y los sectores sociales, ... las inversiones en salud, entre 1980 y 1990, fueron en promedio 58% de lo presupuestado, en educación, de 1980 a 1995, de 67%».

⁴ Sujetas a ratificación vía consulta popular.

⁵ Fuente: *Prensa Libre*, noviembre de 1998. p. 6, Guatemala.

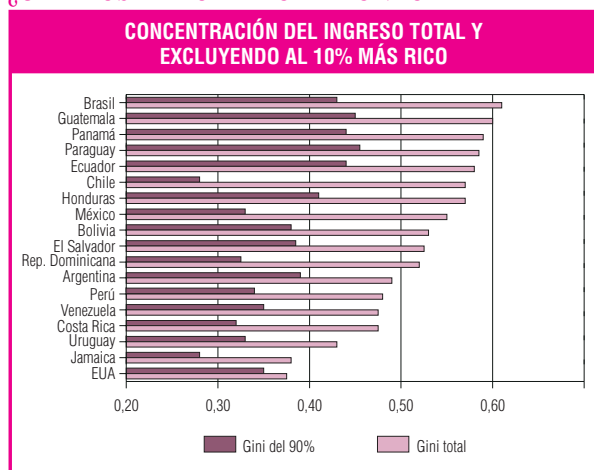
está muy concentrado» –en este rubro Guatemala sólo es superada por Brasil– y «el tamaño del gobierno es insuficiente para llevar a cabo necesarias tareas redistributivas» (América Latina Frente a la Desigualdad 1998, p. 201). Pese a estos diagnósticos, se ha impuesto una reforma del Estado pragmática, de ejecución más fácil: retiros voluntarios y privatización grosera, acompañada de corta visión de país y filosofía cuasi–empresarial.

El BID recuerda que en los países desarrollados el gobierno central realiza gastos que «típicamente» representan el 40% del PIB, en tanto que en América Latina se «encuentra en torno al 20%» y es mucho menor para Guatemala. Sentencia el Banco:

«De la acción del gobierno dependerá crucialmente la distribución del ingreso de los países latinoamericanos en el próximo siglo.

Los gobiernos no podrán cambiar las condiciones históricas o geográficas... Tampoco... alterar súbitamente las dotaciones de recursos con que cuentan las economías... Pero el gobierno sí puede contribuir... a modificar los canales a través de los cuales se reproduce la desigualdad» (ibid).

¿CAMBIOS DE FORMA O DE FONDO?



Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

La crisis financiera mundial y las estadísticas sociales tienen en reflexión a los organismos internacionales. El Banco Mundial dice que, a pesar de los ajustes estructurales, «la incapacidad de hacer disminuir la pobreza de manera más rápida y uniforme en la mayoría de los

países de la región» en los noventa «parece indicar que diversos factores están afectando la relación crecimiento económico–reducción de pobreza...». Y como si fuese una novedad, documenta que «Un factor probable, que se está discutiendo en forma creciente durante los últimos años, es la desigualdad. En palabras simples, esta región es notoriamente desigual en términos de ingreso».

Los datos que apoyan esta afirmación son impresionantes. La información más completa que se haya reunido jamás sobre la distribución del ingreso a nivel mundial revela la desigualdad que caracteriza a la región. En los noventa, el quintil más bajo de los asalariados sólo percibió el 4.5% del ingreso regional; por el contrario, el quintil más alto percibió el 52,9% de este ingreso. Estas cifras de distribución del ingreso son la más baja y la más alta, respectivamente, de todas las regiones del mundo (PNUD 1998a, 98 ss.).

El llamado «Consenso de Washington» –una suerte de acuerdos generales sobre política económica– también está bajo revisión: «las políticas prescritas en el marco del Consenso... están dando fruto...»⁶ «Sin embargo», reconoce el BM, «no sólo se esperaba que la globalización y las reformas de «primera generación» aumentaran las tasas de crecimiento económico, sino que además disminuyeran de manera significativa la pobreza y la equidad».

Se confiaba en que el flujo de capital y el crecimiento de las exportaciones promoverían el desarrollo de los sectores con un uso intensivo de mano de obra. Esto no ocurrió. Más aún, la inseguridad económica para los pobres y la clase media, vinculada a la inseguridad laboral y a la volatilidad de los ingresos, a tendido a crecer (PNUD 1998b, 1).

Sin embargo, en el El Pacto Fiscal la CEPAL da cuenta de las tendencias regionales: los países están basando sus ingresos cada vez más en el IVA, en tanto impuesto indirecto, y menos en la renta. Las tasas marginales a las personas bajaron de 47 a 28% en promedio y las de las empresas de 43,3 a 35,5%.

Para la CEPAL, «el abandono de mecanismos directos como mecanismos de recaudación ha avanzado más de lo deseable en América Latina... en la OCDE, el 65% de la recaudación corresponde a impuestos directos (4/5 partes por impuesto a la renta personal), en tanto en América Latina los impuestos suman sólo el 25% de la recaudación (la mayor parte por renta de las empresas)» (p. 1–13).

A la luz de la grosera concentración del ingreso en la región, con toda razón se preguntó el BID en su informe 1997: «¿Valió la pena el ajuste (estructural)? ... en toda la región se cuestiona ahora la eficacia de las reformas» (1997, 35–37). Pero, ¿están cambiando realmente estas instituciones?

El Premio Nobel de Economía 1998, Amartya Sen, prolífico profesor de Harvard, escribió recientemente que se debe buscar la correlación existente entre productividad económica y educación;

6 Estos consensos, en el sentido de que se habrían aplicado más o menos integralmente en todos los países, se referirían a disciplina fiscal, priorización del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés positivas fijadas por mercados, tipos de cambio competitivos, liberalización del comercio, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulación y, en menor medida, protección de la propiedad privada.

alimentación y salud, es decir articular política económica con política social:

«... algunos de los efectos del consumo social, incluidos la educación y la atención de la salud van más allá de la productividad económica y del bienestar inmediato.... la educación y el empleo remunerado de las mujeres, puede incidir especialmente en la reducción de las desigualdades... elemento central del subdesarrollo en muchos lugares.... La formación escolar (particularmente de las mujeres) y la atención básica de la salud pueden afectar significativamente las tasas de fecundidad y mortalidad... además de tener considerables efectos potenciales sobre el bienestar y las libertades de las personas durante su vida.».

GUATEMALA: ¿A QUÉ SABE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO?

Es hora que nuestros pueblos lo sepan.

En nombre de la teoría del «goteo» de los beneficios –que terminado el siglo XX aún no llegaron a Guatemala– se impusieron decisiones de política económica, social y tributaria que no socializaron los frutos anunciados, pero sí profundizaron la pobreza. Esperemos que, con el siglo que termina y frente a las contundentes evidencias internacionales, se propicien entornos sociopolíticos internos favorables al desarrollo con equidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Acción Ciudadana: *El presupuesto del Estado para 1999*. Octubre 1998. Guatemala.
- BID (1998): *América Latina Frente a la Desigualdad*. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1998–1999. Banco Interamericano de Desarrollo BID. Washington.
- Burki, Shahid J., y Guillermo E. Perry (1998a): *La larga marcha. Una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Puntos de Vista. Washington.
- _____(1998b): *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Puntos de vista. Washington.
- CEPAL (1998): *El Pacto Fiscal. Fortalezas, Debilidades, Desafíos*. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina. Santiago.
- CIEN: *Informe al Congreso*. Programa de Apoyo al Organismo Legislativo. Proyecto del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Octubre 1998. Informe N° 40, Guatemala.
- _____: *Informe al Congreso*. Programa de Apoyo al Organismo Legislativo. Ejecución del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado al 31 de agosto de 1998. Octubre 1998. Informe N° 41, Guatemala.
- Londoño, Juan Luis (1996): *Pobreza. Desigualdad y Formación de Capital Humano en América Latina, 1950–2025*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Puntos de vista. Washington 1996.
- PNUD (1998a): *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*. Edición 1998. PNUD, Guatemala.
- PNUD (1998b): *Informe Sobre Desarrollo Humano 1998*. Naciones Unidas. Madrid.
- Sen, Amartya (1998): *Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI*. Washington 1998. Mimeo.

- INICIATIVA SOCIAL está integrada por AVANCSO, ASINDES, CECMA, COMITE BEIJING, FACULTAD DE ECONOMIA USAC e INIAP.