

• WERNER FERNANDO RAMÍREZ AVILA

Hace pocos días fue suscrito el *Acuerdo de Paz* con el que concluyó el conflicto armado interno que durante treinta y seis años se mantuvo en Guatemala. La búsqueda de una solución negociada también fue un proceso prolongado. Con el *Acuerdo de Esquipulas II*, los gobiernos centroamericanos se comprometieron, en 1987, a resolver políticamente las oposiciones armadas que cada cual enfrentara. Pero las negociaciones con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) se iniciaron en 1990 y durante cuatro años no avanzaron más allá de la especificación de la temática a discutir. Dos agendas quedaron definidas: una *sustantiva*, para abordar la problemática social que propició la guerra; otra *operativa*, para tratar el desmontaje de las estructuras de combate.

Cambios en el ejército, tras el fallido autogolpe de Estado que intentó en 1993 el entonces Presidente de la República, y las presiones externas, intensificadas luego del levantamiento Zapatista en Chiapas, condujeron al primer Acuerdo *sustantivo*, sobre derechos humanos, en marzo de 1994. Meses después se llegó a acuerdos para el reasentamiento de la población desarraigada y para formar una *Comisión de la Verdad*. Al año siguiente se suscribió el de derechos indígenas. Luego, por las elecciones generales, el proceso quedó estancado.

El gobierno que se instaló en enero de 1996 tomó las negociaciones de paz como su prioridad principal. Apoyado por empresarios y portador de un proyecto de modernización de la sociedad, estuvo en mejores condiciones para llegar a acuerdos en los dos temas neurálgicos de la agenda: aspectos socioeconómicos y agrarios, y fortalecimiento del poder civil y función del ejército. La dificultad en ambos casos era tocar intereses económicos y militares que podrían desencadenar la oposición de grupos poderosos. En diciembre se pactaron reformas constitucionales y legislación electoral, y se firmaron los acuerdos *operativos*, incluyendo una amnistía para legalizar la impunidad de ambos bandos.

El conjunto de *Acuerdos de Paz* constituye un renovado *contrato social* para la sociedad guatemalteca. Renovado, porque la guerrilla admite la legitimidad del sistema político y acepta integrarse al mismo; porque se contemplan reformas importantes a la Constitución promulgada en 1984, pero también se reiteran muchos de sus preceptos. Renovado, lo más significativo, porque parte de reconocer problemas históricos de esta sociedad y plantea compromisos para atenderlos.

POBREZA: DESAFIO PARA LA PAZ

Esos compromisos son punto de partida, no especificaciones acabadas, aunque se refieran a cambios que debimos emprender hace tiempo. Lo único que los *Acuerdos* resuelven de inmediato es la confrontación bélica. La paz es un proceso de construcción societal; que en este caso puede ser la edificación de la nación guatemalteca, multicultural, incluyente, con condiciones para el desarrollo. Respecto de ese esfuerzo, los *Acuerdos* sólo sientan bases políticas.

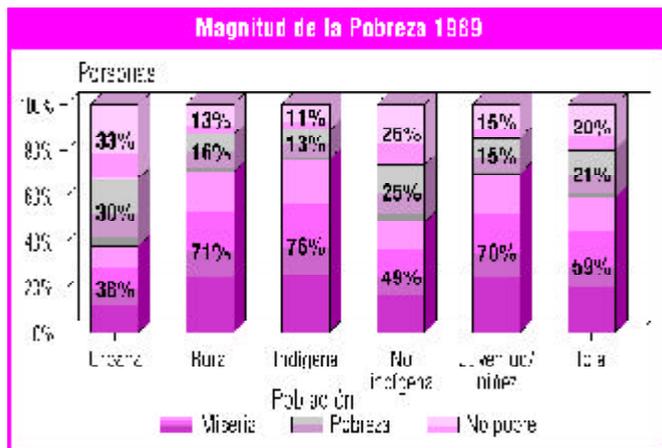
Lo político tiene importancia crucial. Reproducir el autoritarismo y la exclusión con nuevas reglas, anteponer percepciones sobreideologizadas al análisis de la realidad e incluso a la afirmación de principios compartibles, conduciría, en el mejor de los casos, a otro episodio de modernización unilateral y de alcances limitados. Esa ha sido nuestra historia. En cambio, el fortalecimiento de la justicia y el desarrollo de procedimientos democráticos para tratar los problemas y tensiones sociales, daría lugar a procesos sostenibles hacia la paz duradera. Ese puede ser nuestro futuro.

Sin el drama de la guerra, esta sociedad tiene la oportunidad de encontrarse con sí misma, para descifrar sus problemas, valorar sus riquezas e identificar opciones de solución. Los desafíos son múltiples: hacer del diálogo algo cotidiano, en vez de la confrontación como recurso primario; rearticular el tejido social que quedó fragmentado, para alentar convergencias virtuosas, en lugar de restricciones recíprocas; superar la pobreza, señal inequívoca de una larga era de exclusión.

PAIS DE INDIGENAS POBRES

Habitantes ancestrales de esta tierra pródiga en recursos y bellezas naturales, los indígenas guatemaltecos son tenaces sobrevivientes. Como el maíz, que aquí crece en los rincones más inhóspitos, y del cual fueron hechos, según las escrituras sagradas mayas, han resistido desventuras seculares, tragedias cataclísmicas. Desde la conquista española, a la que siguieron la *encomienda* y el *repartimiento* coloniales; los terremotos que han tumbado este país de adobe; las crueldades de la guerra que termina, que con las masacres llegaron a extremos etnocidas y, por supuesto, ese mal social endémico en estas latitudes: la pobreza.

La victimización, aunque sólo sea en el texto, no contribuye al futuro. Pero, las estadísticas sociodemográficas, espaciadas y tampoco muy exactas, que discrepan acerca de cuán mayoritarios son los indígenas en el país, refieren las precariedades en que discurre su existencia. En 1989, de cada diez indígenas, apenas uno tenía ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas. El resto estaba bajo la línea de la pobreza. Una mayoría abrumadora ni siquiera percibía el ingreso indispensable para satisfacer las necesidades alimenticias, subsistían en la pobreza extrema, en la miseria. A pesar que con sus manos se forjó la fortuna de la agroexportación tradicional (café, azúcar, bananas), epicentro de esta economía. Gandhi lo dijo por la India, «La Tierra brinda lo suficiente para satisfacer las necesidades de todos, pero no la codicia de todos», eso es perfectamente aplicable a la situación guatemalteca.



Fuente: Elaboración INIAP, con base en estadísticas oficiales.

Más de la mitad de la población económicamente activa (PEA), trabajadores de 10 años de edad en adelante, depende de la agricultura. Campesinos sin preparación para otro oficio, sin empleo permanente, con poca o ninguna tierra para labrar. Es así, la falta de opciones califica la condición de vida en el área rural, donde residen 3 de cada 5 habitantes del país. El 87% de esas personas, bajo la línea de la pobreza en 1989.

La juventud y la niñez son el futuro, pero también son seres humanos del presente, la dimensión del tiempo donde se generan las posibilidades de porvenir. El 44% de la población guatemalteca está constituida por menores de quince años de edad. Su derecho a vivir y disfrutar su infancia y juventud está consagrado en la legislación. Mas, como sucede en tantos casos, lo que es dista bastante de lo que debiera de ser. En 1989, de los cuatro millones de niños, niñas y adolescentes, casi un millón y medio tenía que generar ingresos para contribuir al presupuesto familiar o procurarse la supervivencia por sí solos. El mismo año, de cada 20 menores, subsistían 3 en la pobreza y, peor aun, 14 en franca miseria.

En la misma situación subsistían tres quintas partes de la población, en 1989. Del total de habitantes del país, el 80% eran

pobres. En América Latina, estos niveles de pobreza sólo son superados por los de Bolivia, Honduras y Haití.

La crisis económica de la década pasada expandió la pobreza, que en 1980 afectaba al 71% de la población. Aunque en realidad, la crisis sólo aceleró tendencias al empobrecimiento preexistentes. La prosperidad de los años sesenta y setenta, cuando la economía creció a tasas que no han vuelto a repetirse, en promedio más del 5% anual, no impidió que la pobreza fuera en aumento. A comienzos de los sesenta, las personas pobres eran 3 de cada 5.

Que la pobreza se incremente, a pesar que la producción crezca, y que aumente más rápido en periodos recesivos, es el resultado de patrones de concentración de la riqueza. En Guatemala, la mitad de la población con menores ingresos, sólo participaba del 20% del ingreso familiar en 1980, para 1989 su participación se redujo al 13%. En el mismo período, el quinto de la población con mayores ingresos aumentó su participación del 55% al 61%. Para entonces, este estrato tenía ingresos que ya eran 30 veces superiores a los del quinto de población con menores ingresos.

¿Cómo ha evolucionado la pobreza después de 1989? En Guatemala no hay mediciones más recientes. Lo que se puede hacer es considerar otros indicadores atingentes a los ingresos de la población. El empleo, medido por los afiliados-cotizantes al seguro social, aumentó en 8,5% entre 1989 y 1995; ese año hubo 855,6 miles de personas empleadas. La PEA aumentó en ese lapso en 21,6%. La incapacidad de la economía para absorber los nuevos contingentes de personas que cada año ingresan al mercado laboral, implica la expansión del subempleo, que afecta a más de dos terceras partes de la PEA.

Los salarios nominales promedio de los afiliados-cotizantes al seguro social se triplicaron durante el periodo. En términos reales, es decir, por su poder adquisitivo, los salarios medios sólo aumentaron 13%. Lo suficiente para que, desde 1994, permitan cubrir el costo de la canasta básica de alimentos (CBA). A fines de 1995, para una familia de 5 miembros, la CBA costaba US\$151 y el salario promedio ascendía a US\$155. Tal ingreso seguía siendo insuficiente para cubrir el costo de la canasta básica de bienes y servicios (alimentos, vestuario, transporte, vivienda, educación, salud), que ascendía a US\$ 276. Las remuneraciones de los subempleados están por debajo de los salarios mínimos, que son inferiores al promedio que reporta el seguro social.

Si se consideran, además, las estrategias de sobrevivencia de la población, en especial la emigración a Norteamérica (que genera ingresos por remesas familiares), y la expansión de cultivos no tradicionales de exportación en zonas campesinas; la conclusión es que la pobreza está creciendo más despacio que en los ochenta.

Ahora hay más pobres que cuando estalló el conflicto armado. Si las *condiciones objetivas* continúan así, ¿qué paz puede ser perdurable?

DEFICIT SOCIALES

La medición de la pobreza a partir de la disponibilidad de ingresos para cubrir los costos que implica satisfacer las necesi-

dades básicas, se complementa con el análisis del grado efectivo de satisfacción. Disponer de recursos no conlleva la automática satisfacción de las necesidades, porque pueden existir impedimentos para acceder a servicios básicos. Las políticas para enfrentar la pobreza suelen concentrarse en la provisión de dichos servicios, más que en la elevación de los ingresos directos de la población. Pero, la insuficiencia de ingresos demarca límites para la eficacia de las políticas sociales. Por supuesto, el peor de los casos es la conjunción de carencias, de ingresos y de servicios.

VIVIENDA Y SERVICIOS

La problemática de la vivienda es uno de esos casos peores. Existe necesidad, pero con escasos recursos o sin ellos para convertirse en demanda de mercado. La oferta es limitada, y no incluye sistemas de financiamiento a largo plazo accesibles para la población, excepto para la de mayores ingresos. Resultado, un problema acumulativo, véase el déficit habitacional en la Tabla I.

Estimaciones recientes indican que en el área metropolitana, que abarca la capital y ciudades cercanas, la mitad de la población habita en asentamientos precarios, *palomares* (casas de vecindad), o viviendas deterioradas. En ciudades del interior del país la proporción de personas en similares circunstancias es mayor. En las zonas rurales, muchas viviendas tampoco son adecuadas, o carecen de servicios. Más de un millón de viviendas rurales no tiene instalaciones sanitarias para deposición de excretas, casi 900 mil no cuentan con electricidad y 800 mil carecen de conexión de agua potable. En todo el país, la tercera parte de la población no se abastece con agua potable y el 40% carece de instalaciones sanitarias.

EDUCACIÓN

La educación, en cambio, puede ejemplificar cómo la provisión de un servicio básico, pero cuyos resultados se producen a mediano plazo, tropieza con los límites que impone la sobrevivencia, angostados por una oferta inapropiada: concentrada en lo urbano, administrada con rigidez, y cuyos contenidos ilustran pero no funcionan como soluciones.

En 1995 todavía la mitad de la población era analfabeta. El índice es más alto en las áreas rurales y entre las mujeres; según el Censo de 1994, la tasa superior (69%) corresponde a mujeres urbanas. En los últimos años hubo avances para reducir el analfabetismo. Al mismo ritmo de trabajo, para el año 2020 se estaría logrando que el analfabetismo se redujera a la cuarta parte de la población (Cuadro 1).

El déficit en la cobertura de la educación primaria fue del 29% de la niñez entre 7 y 12 años, en 1995. Las diferencias de género persisten; de cada cien niños se atendieron 73, pero sólo al 66% de las niñas. El déficit no es por falta de infraestructura. El promedio de alumnos estuvo debajo de la capacidad de las aulas disponibles. También fue menor de lo que se considera aceptable por maestro. El Ministerio del ramo esti-

CUADRO 1.

Necesidades sociales básicas				
Indicadores de cobertura				
	1990	1995	Meta 2000	
Vivienda y Servicios				
Déficit habitacional (miles de viviendas)	863,8	1127,7	82,3	1/
Población con acceso a agua potable	60,0%	64,0%	82,4%	
Viviendas con servicios sanitarioa		59,0%	82,4%	
Educación				
Analfabetismo	53,4%	49,0%	20,0%	2/
Educación primaria (cobertura bruta)	75,0%	84,0%	90,0%	
Educación secundaria (cobertura bruta)	29,2%	32,0%		
Repitencia primaria	17,6%	15,5%		
Deserción primaria	8,4%	7,7%		
Salud				
Población con acceso a servicios	54,5%			
Mortalidad materna (x 10000)	24	20	10	
Mortalidad infantil (x 1000)		40	34	
Inmunización infantil		70,0%	90,0%	
Nutrición				
Nacimientos con bajo peso	14,0%			
Niños con bajo peso	33,6%		25,0%	

1/ Requerimientos de nuevas viviendas o de mejoras, meta de construcción o mejora con fondos públicos, durante 1996-2000.

2/ Meta para población entre 15 y 29 años de edad.

Fuente: Elaboración INIAP con base en datos oficiales.

mó que en las áreas urbanas habría excedente de maestros en 1996. Aun recolocándolos en áreas rurales, faltaría contratar 5500 más para asegurar que la oferta educativa rural no fuera deficitaria.

A la educación secundaria básica acceden solamente 3 de cada 10 jóvenes. Es ligeramente mayor la proporción de hombres que de mujeres, y muy pronunciada la diferencia entre áreas urbana y rural. En 1995, el 89% de estudiantes inscritos eran habitantes urbanos. A diferencia de lo que sucede con la educación primaria, en la secundaria el sector público no es el mayor oferente de servicios. Sólo atendió a la tercera parte de estudiantes. Otra quinta parte asistió a institutos por cooperativa (muy importantes en el interior del país), y el resto fue atendido por establecimientos privados. En este nivel también existe subutilización de infraestructura instalada. Con las aulas disponibles se hubiera podido atender casi el doble de estudiantes.

En los próximos años lo importante será estimular la demanda escolar, actuando sobre los factores económicos y sociales por los que hay niños que sólo asisten, y desde muy pronto, a la escuela de la vida y sus rigores. Lo anterior toca la calidad educativa. En primaria ha mejorado, en cuanto a reducir las tasas de repitencia y deserción. Pero en ese, como en los demás niveles, está pendiente adecuar los contenidos y programas educativos a las características culturales y a las condiciones socioeconómicas de cada región.

SALUD Y NUTRICIÓN

Los servicios de salud son caso típico de limitantes de acceso por concentración. En 1992 había en Guatemala 8 médicos, 4 enfermeras profesionales y 8 auxiliares de enfermería por cada diez mil habitantes. De acuerdo con UNICEF eran justo las proporciones convenidas internacionalmente para un país como éste.

El problema era que el 80% de los médicos, el 56% de las enfermeras y el 48% de auxiliares estuvieran concentrados en la región metropolitana. Ese año, 9 de cada 20 personas no fueron cubiertas por los servicios de salud pública (que atendió al 27%), por el seguro social (que sirvió al 15%), ni por centros privados (que cubrieron al 13%).

Entre 1992 y 1996, según datos oficiales, aumentaron en 10% los Puestos de salud, en 15% los Centros de Salud tipo B, se multiplicó por cuatro el total de Centros de Salud tipo A, y casi se duplicó la cantidad de hospitales públicos. Hubo esfuerzos de ampliación de cobertura. Sin embargo, está intacta la etiología socioeconómica de los males más extendidos entre la población.

La mortalidad materna es de 20 por cada diez mil nacidos vivos. En Costa Rica es de 13 por cien mil. Aquí sólo la mitad de los partos son atendidos por personal de salud capacitado, y dos de cada tres mujeres embarazadas o que dan de lactar padecen desnutrición crónica. La mortalidad de lactantes es de 48 por mil, y la de menores de cinco años de 70 por mil. Las causas de morbilidad: diarreas, infecciones respiratorias agudas, enfermedades perinatales y desnutrición. Siete de cada 50 niños vienen al mundo con bajo peso, antes de los cinco años son 17 de 50 los que presentan deficiencias de peso.

La esperanza de vida es que en los 68 años entre el nacimiento y la defunción, para el caso de las mujeres (en el de los hombres son 64), alguna vez se pueda vivir, no sólo luchar por la sobrevivencia.

CONTRASTES

Un estudio publicado en 1996, realizado por centros de investigación privados en varios países, le asignó a Guatemala la posición 17 entre las 120 naciones que analizaron, en cuanto a libertad económica. Detrás de Costa Rica, pero antes del resto de Centroamérica.

Dentro de los 174 países que abarca el *Informe sobre desarrollo humano 1996*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a Guatemala le corresponde la posición 85, de acuerdo con el Producto Bruto Interno (PBI) por habitante. Ese indicador mide el bienestar posible a partir de la actividad económica que despliega cada país. De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano, que mide *los logros de la capacidad humana en cuanto a una vida larga y saludable, acceso a los conocimientos y a un nivel de vida decoroso*, Guatemala está aún más atrás, ocupa la posición 112. El PBI por habitante en Guatemala es un poco mayor que el de Cuba, Paraguay, o Jamaica. El desarrollo humano, inferior al de esos países y al de Perú, Sudáfrica, o Bolivia. ¿Qué ocurre aquí, que con mayor libertad económica se ob-

tienen menos posibilidades de bienestar y peores condiciones de vida que en otras partes?

La libertad económica es un potente motor, que puede impulsar el desarrollo, o la excavadora para ahondar el abismo entre los que tienen mucho y los que sólo se tienen a sí mismos. Para esto último ha servido en Guatemala. Entre 1970 y 1989, cuando las regulaciones estatales sobre la economía eran más fuertes, los salarios disminuyeron su participación en el valor agregado en la economía nacional del 26% al 24%; los impuestos indirectos cayeron del 17% al 10%; y las ganancias de los empresarios aumentaron su participación del 46% al 55%. Tras el inicio de la liberalización del tipo de cambio, en 1990 lo que ganaron los exportadores y quienes tuvieran dólares le costó por lo menos la cena al resto de la población, debido al alza de precios.

En los años siguientes, las políticas de ajuste se orientaron a profundizar la liberalización de la economía y reducir el déficit fiscal. Se abandonaron las regulaciones de precios; se redujeron los aranceles de importación, como medida de apertura comercial; y se comenzó a desmonopolizar la producción de energía eléctrica, autorizando la cogeneración privada. Con modificaciones en leyes y procedimientos administrativos, se intentó elevar la carga tributaria, que es de las más bajas de Latinoamérica, pero fueron mayores los esfuerzos por reducir el gasto público.

Aunque la participación del gasto social en el gasto público se incrementó modestamente (Cuadro 2), descontada el alza de precios, en 1995 se gastó poco menos que en 1990. Como porcentaje del PBI, el gasto social disminuyó levemente, continuando por debajo del nivel promedio de la década de los ochenta (4,5%). El efecto que esto tuvo fue el deterioro de los servicios públicos, porque para atender más población había casi los mismos recursos. Donde esto fue más evidente, fue en el sector salud. La falta de insumos ocasionó varias crisis hospitalarias. En adición, los gastos dedicados a los sectores productivos sufrieron recortes más drásticos. Como compensación social y dada la infuncionalidad de la administración pública, que en los años setenta se contaba entre las más modernas de América Latina, a comienzos de esta década se crearon varios fondos sociales. Los más importantes, por el monto de recursos que movilizan y su desempeño, son el de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FDSC), el Nacional para la Paz (FONAPAZ) y el de Inversión Social (FIS). Junto con otros cinco fondos sociales, invirtieron el equivalente al 4,5% del gasto público en 1995. Se reconoce su papel para canalizar recursos a la población pobre, pero se critica la falta de apoyo para proyectos productivos, lo engorroso de sus procedimientos y su organización centralizada, que limitan la participación social.

El deterioro de lo público, contrastó con el progreso privado en algunas áreas. Hubo un auge de la construcción, especialmente en la ciudad de Guatemala, donde se levantaron centros comerciales, hoteles y viviendas de lujo. Además de un crecimiento formidable de la economía especulativa, cuya mejor expresión fue el volumen de las operaciones en bolsa de valores, animadas por la colocación de títulos de deuda pública. Cuando se reformó la Constitución en 1994, se introdujo la prohibición al banco central para financiar al gobierno, de ahí que la deuda interna con agentes privados creciera cien veces entre 1991 y 1995. Las tasas de in-

CUADRO 2.

Indicadores de Gasto Social				
	1990		1995	
	s/Presupuesto	s/PIB	s/Presupuesto	s/PIB
Gasto Social	33,6%	3,8%	36,9%	3,8%
Salud	8,1%	0,9%	8,4%	0,9%
Educación	14,3%	1,6%	15,8%	1,6%
Vivienda y urbanismo	4,6%	0,5%	6,0%	0,6%
Trabajo y previsión social	6,6%	0,8%	6,7%	0,7%
Gasto público en:				
Sectores productivos 1/	8,4%	1,0%	3,4%	0,4%
Servicios Básicos 2/	9,6%	1,1%	10,3%	1,1%
Administración pública 3/	14,4%	1,7%	14,7%	1,5%
Seguridad y Defensa	12,7%	1,5%	12,7%	1,3%
Deuda Pública 4/	21,4%	2,5%	22,0%	2,3%
TOTAL GASTO PUBLICO	100,0%	11,6%	100,0%	10,4%
Ingresos Tributarios	59,8%	6,9%	73,0%	7,6%

1/ Agricultura, industria, turismo.

2/ Electricidad y comunicaciones.

3/ Incluye finanzas públicas.

4/ Interna y externa.

Fuente: Elaboración INIAP, con base en estadísticas oficiales.

terés se elevaron notablemente, con efectos restrictivos sobre el crecimiento económico, que perdió ritmo en 1996.

LA ARDUA TAREA DE CONSTRUIR EL FUTURO

La acumulación de capital puede ser intensa hasta la exclusión. Especialmente cuando la libertad económica está lozana y otras libertades débiles. El punto no es restringirla, sino habilitar interacciones sociales que la enrumben en dirección del desarrollo. Este consiste en la ampliación de las opciones sociales. Los avances en cualquiera de sus dimensiones, se fortalecen con progresos en las otras.

En Guatemala, se persiguió en el pasado el crecimiento económico sin avances sociales concomitantes y en condiciones en que se sacrificó la democracia, lo que condujo las tensiones sociales hasta el conflicto armado. Más recientemente se quiso transitar a la democracia, en un contexto de mayor deterioro socioeconómico y libertades restringidas. Así como el crecimiento se truncó, la transición política rápidamente se convirtió en negocio de oportunistas.

La paz tampoco se producirá con la sola firma de acuerdos. El reconocimiento de problemas estructurales, y la afirmación de propósitos políticos, económicos y sociales para atenderlos, con-

tienen la posibilidad de forjarla. La tarea es convertir en realidad las bases de futuro enunciadas. Si cada compromiso por separado puede parecer corto para la magnitud de los problemas a que se refiere, en conjunto suponen un esfuerzo ingente de la sociedad. Por eso, la participación social es clave.

COMPROMISOS Y PLANES

La participación es, precisamente, un elemento transversal en los *Acuerdos sustantivos*. Ese es un primer factor para la lucha contra la pobreza, que no puede ser ajena a la construcción de la paz. Es un factor sociopolítico con potencialidad desencadenante, porque contribuye a que las estrategias públicas correspondan mejor a las necesidades sociales y potencien las capacidades de la población. En su contra han operado desde la violencia, hasta las actitudes burocráticas. Por eso, también son fundamentales el irrestricto respeto a los derechos humanos y actuar contra la discriminación que por siglos ha afectado a los pueblos indígenas. Esto último tiene particular importancia, ¿no es acaso más empobrecedor que se presione a la gente a abandonar su identidad cultural?

La columna prevista para vertebrar la participación social en la gestión del Estado son los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Restablecerlos a nivel local es básico, pero sin reformas en la administración pública y sin articular las organizaciones sociales que están dispersas y en muchos casos atomizadas, poco cambiará. El *quid* del asunto es compatibilizar las lógicas macro del Estado y del mercado, con las lógicas micro activas en la sociedad.

A nivel macro, el Gobierno de la República estima que el cumplimiento de los compromisos de paz requerirá US\$ 2.3 millones. Para su ejecución, y la de otras iniciativas gubernamentales, se definieron cuatro grandes ejes de política: i) Fortalecimiento y modernización del Estado de Derecho, al que corresponde el 24% de los costos estimados; ii) Desarrollo humano integral, 54% de los costos; iii) Desarrollo productivo sostenible, 13%; y, iv) Desmovilización y reintegración social, 9%. Al primer eje corresponden acciones fundamentales para transformar las relaciones Estado-sociedad civil. Al cuarto, programas encaminados a que la población desarraigada por el conflicto y los excombatientes se reintegren a la sociedad en condiciones adecuadas. Las medidas directas contra la pobreza corresponden a los otros ejes.

Hacia la ampliación de la cobertura de los servicios sociales básicos y el incremento de la capacidad productiva de los pobres, se orientarán las políticas contra la pobreza. Esto en el marco de una política de desarrollo, basada en la economía social de mercado, que plantea como reto básico conciliar el incremento de la eficiencia económica con niveles crecientes de justicia y equidad social.

MAYOR PRODUCCION

En lo económico, el objetivo del *Plan de Gobierno 1996-2000* es desarrollar la inversión productiva, mediante el establecimiento de *reglas generales, positivas, claras y estables*; para que,

con la generación de empleos adecuadamente remunerados, aumenten los ingresos de la población.

En los *Acuerdos de Paz* se planteó el buen deseo de que la economía crezca sostenidamente al 6% anual. En función de ello se buscará mantener equilibradas las finanzas públicas (lo que requerirá elevar la carga tributaria), mantener estables los precios, un tipo de cambio *realista* y tasas de interés que estimulen el ahorro y la inversión. Aparte de la confianza implícita en que la cooperación externa para la paz estimule la economía, el crecimiento estaría alentado por la inversión pública en infraestructura, y por el traslado de capitales privados de operaciones especulativas a inversión real en áreas hasta ahora atendidas por el Estado (ferrocarriles, telefonía, electricidad), por desmonopolización o venta de empresas públicas.

Para elevar la capacidad productiva de los pobres se prevé el apoyo a la microempresa en las áreas urbanas. Más importante tendría que ser la ejecución de los compromisos de paz para el desarrollo rural. Aunque no se agotan en lo agrario, en ello tienen su centro. Respecto del problema de la tenencia de la tierra, los compromisos son: modernizar el registro de la propiedad, para garantizar la seguridad jurídica; instituir un fondo de tierras, que deberá priorizar la adjudicación a campesinos organizados, y que deberá recuperar las tierras anómalamente otorgadas en el norte del país; y, concesionar cien mil hectáreas a campesinos para el manejo sostenible de recursos naturales. Para el desarrollo rural se comprometieron, además, dos programas financieros: uno para inversiones en cadenas productivas, por US\$ 33.3 millones (a la tasa de cambio actual); y otro para inversiones en infraestructura y proyectos productivos por US\$ 150 millones; ambos para desembolsarse en el período 1997–1999.

MEJORES SERVICIOS SOCIALES

Las políticas sociales estarán orientadas a promover condiciones mínimas de seguridad humana (véanse metas en Tabla I). Se contemplan tres líneas generales de acción: i) de emergencia, focalizada en grupos meta y regiones prioritarias, que ejecutarán los fondos sociales; ii) de reforma institucional, que incluirá la descentralización administrativa, el fortalecimiento de gobiernos departamentales y municipales, y mejores servicios de apoyo (fiscalización, presupuesto); y, iii) de reordenamiento de políticas sectoriales y eficiencia del gasto público.

Educación para el trabajo, la democracia y la paz, es el gran desafío del sistema educativo. Para hacerle frente, se proyecta ampliar su cobertura con equidad; especialmente en primaria y pre-primaria, con énfasis en áreas rurales y mujeres; la meta es garantizar, antes del 2000, el acceso a los primeros tres grados de primaria a toda la niñez. Pero lo principal será la reforma del sistema, para darle pertinencia y elevar su calidad. Las tareas previstas son la transformación curricular y de las modalidades educativas, que para comenzar tendrán que corresponder a la oficialización de los idiomas indígenas; además, la adecuación de programas a las comunidades, el establecimiento de sistemas de educación intercultural, y mejorar la calificación del magisterio.

La reforma tendrá que ser participativa. En los Acuerdos se definió una Comisión Paritaria Gobierno–representantes indígenas, y otra Comisión, de carácter consultivo, más amplia. La descentralización y la participación son otra línea de política educativa. Lo que se proyecta es fortalecer las oficinas regionales y departamentales del Ministerio de Educación, darle mayor participación a padres de familia, organizaciones y autoridades locales, y constituir Consejos de Educación desde el nivel local hasta el nacional. Para asegurar el financiamiento de la educación, el compromiso es elevar el gasto en este rubro al 2,1% del PBI, como mínimo para el 2000.

La reforma del Sistema Nacional de Salud es otro compromiso de paz. Según los Acuerdos, deberá instituirse un sistema coordinado por el Ministerio del ramo, en el que participe el Seguro Social, entidades privadas y organizaciones no gubernamentales (ONG). Los planes gubernamentales se orientan a la modernización administrativa, al mejoramiento de la capacidad y eficiencia institucional, y a promover la participación, desconcentración y descentralización. Se proyecta transferir servicios a entidades no estatales, para que éstas puedan concentrarse en programas preventivos, de atención primaria y educación en salud. Para la ampliación de cobertura, se prevé la participación comunitaria y la focalización de servicios a partir de enfoques de riesgo local. Como mínimo, para el 2000 los recursos destinados a salud pública deberán incrementarse al 1,4% del PBI.

No obstante que en los Acuerdos se reitera la norma constitucional de universalidad, unidad y obligatoriedad como principios rectores del funcionamiento del Instituto del Seguro Social, los planes gubernamentales plantean separar los servicios médicos de los previsionales, para abrir éstos últimos a sistemas de capitalización individual con administración privada.

Los objetivos de la política de vivienda son incrementar la producción de soluciones habitacionales por beneficiarios, ONG y empresas privadas; captar recursos para ofrecer opciones de financiamiento a la población; y mejorar la dotación de servicios básicos. Para alcanzarlos se proyecta revisar el marco legal, reestructurar las entidades públicas correspondientes, ejecutar proyectos piloto, e invertir US\$ 146 millones, en el período 1996–2000. Recursos que permitirían mejorar o construir 82 mil viviendas.

¿DE PAPEL?

Campesinos en Quetzaltenango, sindicalistas en Escuintla, amas de casa en la ciudad de Guatemala, por donde uno vaya y pregunte, la respuesta es igual: *esta paz es de papel*, en alusión a los acuerdos entre el Gobierno y la guerrilla. Las expectativas de la población son bajísimas. Los *acuerdos de paz* los conoce poca gente, el plan de gobierno, menos. Casi siempre, los planes de gobierno en el país han sido puro papel. En formato llamativo se imprimen diagnósticos acompañados por listas de deseos y magros y desordenados propósitos. Este gobierno tiene una estrategia consistente y, aunque sus realizaciones hasta el momento han sido pocas, sí corresponden a lo planeado.

La paz y la lucha contra la pobreza no son sólo responsabili-

dad gubernamental. Las grandes definiciones ya están hechas. Ponerlas en práctica requerirá mayor diálogo y participación. **Dentro del gobierno falta prepararse para ello, los estilos de administración centralista y no participativa son todavía la regla. La sociedad civil también tiene que hacer preparativos. Ahora pasa momentos de confusión. Todo los compromisos de paz son importantes, pero no tienen la misma importancia. La indiferenciación va de la mano de la falta de estrategias. La excepción es el sector empresarial. Sus proyectos los tiene claros, pero son sólo suyos. Tienen coincidencias, pero no son los mismos que los gubernamentales; podrían convergir, pero están ajenos a otros proyectos sociales.**

Potencialidades de transformación existen: el trabajo tesonero de las comunidades en proyectos de alcance local, el apoyo de las ONG, la labor económica y social de empresarios modernizantes. Lo que se avance dependerá de cómo se vinculen las lógicas macro con las dinámicas micro, las capacidades institucionales con las necesidades y proyectos sociales; de cuánto espacio deje la cultura, en expansión, de *lo tuyo y lo mío*, para esforzarnos por *lo nuestro*.

- **INSTITUTO DE INVESTIGACION Y AUTOFORMACION POLITICA (INIAP) Programa de Investigación.**